



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Ana Paula Vasconcellos da Silva

**O ICMS ecológico como fator indutor de políticas públicas ambientais
municipais no estado do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2011

Ana Paula Vasconcellos da Silva

O ICMS ecológico como fator indutor de políticas públicas ambientais municipais no estado do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade. Linha de pesquisa: Direito da Cidade

Orientador: Prof. José Marcos Domingues de Oliveira

Co-orientadora. Prof.^a: Ângela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/C

S586i Silva, Ana Paula Vasconcellos.

O ICMS ecológico como fator indutor de políticas públicas ambientais municipais no estado do Rio de Janeiro. / Ana Paula Vasconcellos Silva. – 2011.

127 f.

Orientador: Prof. José Marcos Domingues de Oliveira.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito tributário. 2. Políticas públicas. 3. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. I. Oliveira, José Marcos Domingues de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.73

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese/dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ana Paula Vasconcellos da Silva

O ICMS ecológico como fator indutor de políticas públicas ambientais municipais no estado do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade. Linha de pesquisa: Direito da Cidade

Aprovado em: 16/08/2012

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Marcos Domingues de Oliveira (Orientador)
Faculdade de Direito da UERJ

Prof^a. Dr^a. Ângela Moulin Simões Penalva Santos (Co-orientadora)
Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ

Prof. Dr. Celso de Albuquerque Silva
Faculdade de Direito da UNIRIO

Rio de Janeiro

2011

DEDICATÓRIA

A minha avó Mary, in memoriam.

AGRADECIMENTOS

Agradecer, tal qual fazer escolhas, significa, necessariamente, abdicar de uns em prol de outros – pois seria ingênuo pensar que o agradecimento a todos os que colaboraram na confecção deste trabalho, que foi pensado ao longo dos dois anos de curso do Mestrado, caberia em apenas uma página. Contudo, o esforço deve ser empreendido, ainda que com o risco do esquecimento daqueles que contribuíram, de uma forma ou de outra, na elaboração desse texto. As pessoas expressamente mencionadas aqui não formam um rol exaustivo. Contudo, aquelas que o foram são os que ajudaram, de forma mais decisiva, no esforço final de tecelagem do presente texto.

Agradeço a minha mãe e meu irmão, Regina e Rafael, que me deram o melhor suporte possível ao longo de minha vida. Especialmente nos momentos finais da escrita, foram eles os que deram maior suporte material e moral para a confecção do trabalho. Agradeço, ainda, a meus tios Jorge e Carmem, sem os quais eu não teria sequer ingressado no Mestrado e que sempre me estimularam a seguir a vida acadêmica.

Agradeço ao meu Professor Orientador, José Marcos Domingues de Oliveira, que, apesar das idas e vindas do tema, e dos dilemas acadêmicos enfrentados no meio do caminho, sempre souber ser paciente e acolhedor, mesmo quando o tempo se tornou um fator negativo. Agradeço pela perseverança e dedicação, pela disposição de sempre acompanhar e guiar, ainda que, por vezes, o rumo do caminhar não tenha sido dos mais tranquilos. E agradeço pela confiança de aguardar o amadurecimento da análise empreendida neste trabalho – aguardar e confiar talvez sejam exercícios tão penosos quanto os de escrever e pesquisar.

Agradeço à Professora Co-Orientadora Ângela Penalva que, mesmo diante das inúmeras dificuldades surgidas, colaborou na construção deste trabalho, ainda que o tema tenha se mostrado mais complexo para a sua compreensão do que pareceu em um primeiro momento.

Agradeço ainda aos Professores que participaram da banca de qualificação, Professora Ângela Penalva e Professor Marcus Abraham, que fizeram excelentes ponderações ao que ali se expunha.

Agradeço também aos demais professores da UERJ e aos servidores, em especial duas pessoas: Sônia Leitão, chefe da Secretaria do Mestrado, que sempre se mostrou solícita e veloz em tudo o que lhe foi pedido; e Leila Andrade, bibliotecária chefe da Faculdade de Direito, sem a qual a metade da bibliografia citada não estaria acessível pelo tempo em que foi necessária.

Agradeço a Lucas Moura, da Secretaria de Estado de Ambiente, responsável pela análise e compilação dos documentos relativos ao ICMS Ecológico, que transmitiu parte dos dados utilizados neste trabalho e se dispôs a explicações valiosas para a compreensão do fenômeno analisado.

Agradeço aos meus amigos e pessoas queridas mais próximas, que me apoiaram nos momentos mais difíceis dessa jornada, em especial Aline Vianna, Igor Dias e Pedro Galdino, que leram, criticaram, ajudaram e incentivaram nos momentos de maior tensão e incerteza, e que certamente comemorarão comigo o término desta jornada.

Por fim, agradeço aos companheiros de trabalho, em especial Paula Azem, Felipe Zani, Rafael Silva, Márcio Alves, Marcelle Fraga e Cristina Blum, que souberam entender as restrições por que passei em razão dos compromissos acadêmicos, além de ajudar na construção do tema, cedendo livros, ajudando nas análises, passando referências bibliográficas e sendo pacientes ao ouvir o mesmo assunto até a exaustão, ainda que nos momentos mais críticos dos projetos que administramos.

Escrever, um dos empreendimentos mais solitários que um ser humano pode realizar, não faz sentido se não houver leitores. Agradeço aos que leram, apoiaram e criticaram. E agradeço àqueles para quem a jornada escrita que foi empreendida neste trabalho venha a se tornar significativa – pois a morte das palavras é a sua não-posteridade

RESUMO

SILVA, Ana Paula Vasconcellos da. *O ICMS Ecológico como Fator Indutor de Políticas Públicas Ambientais Municipais no Estado do Rio De Janeiro*. 2011. 133f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

O presente trabalho debate a construção do federalismo fiscal norteador pelo ideal da solidariedade, e de que forma a legislação do ICMS Ecológico fluminense pode se inserir nesse tema. Através da comparação entre legislações estaduais e da análise dos efeitos econômicos das leis do Estado do Rio de Janeiro sobre os seus Municípios, será discutido de que forma a cooperação e a competição atuam nesta forma de partilha de receita tributária, reforçando a autonomia das municipalidades para a construção de políticas ambientais próprias.

Palavras-chave: Direito tributário ambiental. Finanças públicas. Federalismo fiscal. Políticas públicas. Partilha do ICMS. ICMS Ecológico. Municípios. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The present essay discusses the construction of fiscal federalism guided by the ideal of solidarity, and how the law of the Eco-ICMS of Rio de Janeiro State focuses the subject theme. By comparing state laws and analyzing the economic effects of the law of the State of Rio de Janeiro on its municipalities, it will discuss how cooperation and competition work in this form of sharing-in tax revenues, strengthening the autonomy of municipalities to build their own environmental policies.

Key Words: Environmental taxation law. Public finance. Fiscal federalism. Public policy. Sharig-in of ICMS. Ecological ICMS. Municipalities. Sustainable development.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: EM BUSCA DE UM FEDERALISMO SOLIDÁRIO	13
1.1	Introdução	13
1.2	Centralização e Descentralização: Análises Econômicas do Federalismo	13
1.3	O Federalismo Fiscal: Breve Análise Histórica do Caminho Brasileiro	19
1.4	A Inclusão dos Valores como Norte Orientador do Federalismo Fiscal	23
1.5	A Distribuição de Competências entre os Entes Federados: (Des)Equilíbrio entre Atribuições e Formas de Financiamento	27
1.6	Competição e Cooperação: Uma Saída para os Municípios	32
1.7	Conclusões Parciais	35
2	O ICMS ECOLÓGICO E AS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS	37
2.1	Introdução	37
2.2	O Critério Ambiental para a Tributação: Premissas Teóricas	37
2.3	O ICMS e as formas de partilha por critérios ambientais: as diversas experiências estaduais	41
2.3.1	<u>Estado do Paraná</u> :	43
2.3.2	<u>Estado de São Paulo</u> :	44
2.3.3	<u>Estado do Rio Grande do Sul</u>	46
2.3.4	<u>Estado de Minas Gerais</u> :	47
2.3.5	<u>Rondônia</u>	50
2.3.6	<u>Mato Grosso do Sul</u>	50
2.3.7	<u>Mato Grosso</u>	51
2.3.8	<u>Pernambuco</u>	52
2.3.9	<u>Amapá</u>	54

2.3.10	<u>Tocantins</u>	55
2.3.11	<u>Acre</u>	56
2.3.12	<u>Ceará</u>	57
2.3.13	<u>Goiás</u>	58
2.3.14	<u>Piauí</u>	59
2.3.15	<u>Rio de Janeiro</u>	61
2.4	Conclusões Parciais da Comparação entre Legislações Estaduais	63
3	AS IMPLICAÇÕES DO ICMS ECOLÓGICO PARA AS POLÍTICAS AMBIENTAIS DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES	68
3.1	Introdução	68
3.2	O “ICMS Ecológico” do Rio de Janeiro: uma política indutiva de proteção ambiental	68
3.3	O Estado do Rio de Janeiro e a dinâmica de repasse do ICMS aos Municípios	71
3.4	Os efeitos econômicos do ICMS Ecológico no Estado do Rio de Janeiro: a competição pelos recursos	78
3.5	A parcela ecológica do ICMS: a influência na gestão municipal	86
3.5.1	<u>Grupo 1: Municípios que aumentaram o IFCA e o Índice de Conservação Ambiental</u>	88
3.5.2	<u>Grupo 2: Municípios que diminuíram o IFCA e aumentaram o Índice de Conservação Ambiental</u>	97
3.6	Conclusões Parciais: A Solidariedade é possível em um cenário de competição?	101
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
5	CONCLUSÕES	105
	REFERÊNCIAS	107
	ANEXOS	112

Tabela 1: Decomposição do IPM 2009 - Decreto 41.601/08	112
Tabela 2: Decomposição do IPM 2010 - Decreto 42.061/09	115
Tabela 3: Decomposição do IPM 2010 - Decreto 42.761/10	118
Tabela 4: Decomposição do IFCA 2010 – Dados da SEA	122
Tabela 5: Decomposição do IFCA 2011 – Dados da SEA	125

INTRODUÇÃO

O tema do ICMS Ecológico, objeto de análise desta Dissertação, vem sendo objeto de diversos estudos recentemente. Não apenas em razão do crescente interesse pelos assuntos relativos à proteção da Natureza, mas também porque a arrecadação e a partilha dos recursos tributários com finalidade ambiental suscita olhar atento das diversas áreas do conhecimento humano. Dessa forma, é possível avaliar o fenômeno sob o prisma do Direito, da Economia e da Administração. Trata-se de um instituto que possibilita muitas análises – e, por isso mesmo, uma única abordagem empobreceria a compreensão das suas conseqüências.

Dessa forma, buscou-se neste trabalho um olhar interdisciplinar, socorrendo-se, para tanto, de diversos campos das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. O objetivo não foi o de debater profundamente cada um dos temas em suas respectivas searas acadêmicas, mas sim o de agregar as formas de pensamento, subsidiando e complementando as diversas metodologias de análise.

O norte do estudo é o federalismo fiscal solidário. Uma vez que o ICMS possui um mecanismo de partilha muito especial, e que vem contemplando critérios ambientais para o seu compartilhamento; sua análise pelo prisma das atribuições de cada ente da federação soma ambos os debates – o das conseqüências da partição do imposto estadual e os mecanismos de solidariedade que podem orientar a atuação dos entes estatais na construção do sistema federativo fiscal.

Assim, na primeira parte desta Dissertação serão debatidos aspectos teóricos do federalismo fiscal nacional, buscando integrar as análises econômica, administrativa e jurídica. Na segunda etapa, serão estudadas as legislações estaduais de repasse do ICMS por meio de critérios ambientais, observando o que cada ente desejou construir por meio do repasse. Na terceira parte, serão analisados aspectos econômicos e jurídicos do ICMS Ecológico no Estado do Rio de Janeiro, e de que forma a partilha desses recursos com os Municípios fluminenses foi capaz de interferir na execução de suas políticas públicas ambientais – seja por meio da cooperação, seja por meio da competição.

Ao final, serão levantados aspectos positivos e negativos da legislação fluminense, tanto em sede de comparação com outros Estados, tanto sob a ótica do federalismo solidário debatido na primeira parte do trabalho, e seu potencial de interferência nas competências dos entes municipais.

1 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: EM BUSCA DE UM FEDERALISMO SOLIDÁRIO

1.1 Introdução

Neste capítulo serão discutidas questões teóricas relativas ao federalismo fiscal, incluindo os argumentos econômicos de vantagens e desvantagens para o modelo centralizador ou descentralizador, a aplicação histórica do “federalismo à brasileira” e a análise jurídica da solidariedade como valor a ser aplicado na ponderação das questões envolvendo o tema. O objetivo é fornecer referencial teórico para a análise do ICMS Ecológico que será empreendida nos capítulos subsequentes. Uma vez que se trata de um tema complexo e polêmico, buscou-se um referencial o mais interdisciplinar possível, sem almejar um aprofundamento dos temas, mas sim uma complementação entre as análises econômica, histórica e jurídica.

Também serão discutidas questões relativas ao (des)equilíbrio de atribuições entre os entes federados, e de que forma o problema interfere na construção do federalismo fiscal. Por fim, serão apontados mecanismos de mitigação para a desproporção observada na federação brasileira – mecanismos estes norteados pelo ideal da solidariedade.

1.2 Centralização e Descentralização: Análises Econômicas do Federalismo

O tema das finanças públicas propicia diversas possibilidades de análise por parte das muitas metodologias de pensamento. Juristas de escol, economistas e administradores há muito se debruçam sobre a questão, buscando acrescentar técnica e eficiência à forma como são administrados os bens cuja competência de gestão compete ao Estado. O esforço, porém, é hercúleo e contínuo, pois as finanças públicas são tingidas, inescapavelmente, pelas tintas do mister político, como já há muito assinalava Jezè em seus estudos de Direito Financeiro¹.

¹ “Para o mestre francês [Jezè], o caráter compulsório dessa atividade [das finanças públicas] assinala seu inevitável e profundo aspecto político, que se revela em todos os fatos da receita, despesa, orçamento e crédito, embora conceda ele que, neste último assunto, há maior espaço para o aspecto técnico.” (Baleeiro, 1981, p. 4)

O tema não apenas demanda análise interdisciplinar para a sua compreensão como também é de grande importância para a formulação e implementação de políticas públicas, como bem assinalam Serra e Afonso². Uma das vertentes de análise jurídica da matéria é sintetizada pela expressão **federalismo fiscal**³, que, segundo Domingues, são as providências constitucionais, legais e administrativas designadas para o financiamento dos diversos entes federados, incluindo seus órgãos, serviços e políticas públicas essenciais à satisfação das necessidades públicas, nas respectivas esferas de competência (Domingues, 2007b, p. 1).

Nesta primeira etapa do trabalho, buscar-se-á, de forma bastante sintética, uma breve compreensão dos argumentos levantados pela Economia para a tensão entre centralização e descentralização, focalizando nos argumentos de eficácia que os defensores das duas correntes buscaram levantar em sede econômica.

A corrente da descentralização defende, de forma bastante sintética e simplificada, que existem argumentos de eficiência para que se organize o Estado atribuindo maior autonomia aos entes subnacionais (governos estaduais e municipais). Há economistas de diferentes matizes e valores que defendem a tese. Os principais fundamentos apresentados em defesa da tese descentralizadora foram resumidos pelo professor Chaulfun em seu didático trabalho sobre a descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo (Chaulfun, 2005). Segundo o acadêmico, há quatro correntes que analisam os efeitos da descentralização no território. Em comum a estes autores está a tese de que a descentralização funciona como uma resposta direta à ineficiência dos governos centrais no provimento, em quantidade e qualidade, dos bens e serviços públicos com maior compatibilidade com os padrões de renda e

² “De fato, o aperfeiçoamento do federalismo fiscal no Brasil é crucial, tanto para a estabilidade econômica, para efeito de controle do déficit e da dívida pública global, como para a retomada do desenvolvimento sustentado, já que a formulação e a implementação de políticas econômicas mais apropriadas dependem, por exemplo, da estrutura e da harmonização tributária, interna e externa.” (Serra e Afonso, 1999, p. 4)

³ Vale ressaltar que existem críticas a essa nomenclatura. Nelson Chaulfun, do Instituto de Economia da UFRJ, argumenta que a expressão é “inapropriada”, pois, segundo o professor: “Essa impropriedade na denominação tem como origem, a corrente do *supply-side economics*, cuja tese é a de que o estímulo à oferta deve se originar a partir da redução do gasto público (política fiscal rígida) via redução dos impostos que oneram os custos de produção. Dessa forma, o aumento da produção passa a contribuir para a redução do desemprego e do aumento de preços. Daí a ênfase no controle do gasto em detrimento da busca de maiores níveis de eficiência na condução da política tributária, esta de enfrentamento mais complexo, mas que é capaz de como suporte central a políticas de estabilização, com sustentabilidade, e que não comprometem a distribuição eficiente de bens e serviços públicos.” (Chaulfun, 2005, p. 12)

preferências dos cidadãos. Apenas a título de ilustração, e sem a pretensão de esgotar o tema, os argumentos das correntes centrais em defesa desta tese serão a seguir resumidos.

A primeira corrente associa de maneira indireta descentralização e crescimento pela via da eficiência econômica. Economistas como R. A. Musgrave (1983) e W. E. Oates (1993) destacam que os ganhos de eficiência podem ser melhor obtidos quando os governos subnacionais: (i) identificam mais eficientemente as necessidades das populações, dada a proximidade entre provedores e beneficiários; e (ii) mobilizam recursos para o pagamento de bens e serviços que apresentam impacto unicamente local.

A segunda corrente se baseia na chamada “Teoria dos Clubes”. Defendida por J. M. Buchanan (1965), esta linha defende que o tamanho ótimo do *mercado* para um determinado tipo de bem público é delimitado pela extensão espacial, analisando que o tamanho mais eficiente no provisão de alguns bens seria o dos governos subnacionais.

A terceira corrente se baseia na máxima “indivíduos votam com os pés” defendida por Tiebout (1956). O economista pondera que a impossibilidade na determinação de um nível eficiente de gasto público só seria válida para o governo central, não ocorrendo o mesmo no nível local. Assim, a tese de Tiebout de que residentes de uma localidade *votam com os pés*, é posta no sentido de que a combinação da quantidade e da qualidade da oferta de bens e serviços públicos determina a localização da população. Uma localidade em que essa oferta não atende aos desejos da população forçaria a migração em direção às áreas que melhor atendam às suas necessidades – partindo-se da premissa de que não há restrições à mobilidade no território. Este raciocínio não se aplica aos bens caracteristicamente *nacionais*, como a defesa aérea e a construção de infra-estrutura regional, para os quais a possibilidade de escolha é vedada aos cidadãos. De maneira sintética e simplificada, o modelo de Tiebout pode ser compreendido da seguinte forma:

O modelo de Tiebout reflete a situação da competição interjurisdicional em áreas metropolitanas que apresentam um número razoável de governos locais. Na medida em que as condições impostas pelo modelo são satisfeitas, o conjunto de bens e serviços oferecidos pelos governos locais estarão atendendo aos princípios de eficiência alocativa (a quantidade ótima de bens e serviços é produzida) e de eficiência produtiva (a quantidade é produzida ao menor custo possível). No modelo de Tiebout, os impostos locais baseiam-se no princípio do benefício recebido e não no princípio da capacidade de pagamento e não ocorre qualquer mecanismo de redistribuição de renda. (Chaulfun, 2005, p. 10)

Por fim, a quarta corrente é representada pela máxima “Saída (Fuga) e Voz” ou *Exit and Voice*, defendida por A. O. Hirschman (1970), que acrescenta à oportunidade da escolha residencial (*saída* de uma localidade para outra, baseada em Tiebout), o fato de os residentes em uma localidade (jurisdição fiscal) poderem participar politicamente das decisões às quais pertencem, através do voto (*voz*).

Em regra, os governantes possuem (ou deveriam possuir) um melhor conhecimento sobre o custo da provisão dos serviços do que os clientes (eleitores ou residentes). Os eleitores, por sua vez, tomam suas decisões com base na informação sobre o total de tributos pagos em comparação com a quantidade/qualidade dos serviços recebidos em sua localidade e em localidades vizinhas. Esse é o critério utilizado para o julgamento sobre a decisão de uma possível *saída* ou emigração. Um eleitor que se tornar um *migrante contumaz* fará pouco uso da sua *voz*, sendo, ainda, um mau indutor de mudanças locais, capazes de conferir maior eficiência à provisão dos serviços públicos. Um eleitor que utilize a sua *voz*, porém, torna-se um poderoso instrumento de *accountability* dos governantes locais, o que possui um efeito mais diluído para o governo central

Essas quatro correntes acima apresentadas permitem analisar algumas das possibilidades de benefícios verificáveis para este modelo. Ribstein e Kobayashi (2006) resumem alguns destes benefícios da seguinte forma: (i) os direitos de *saída e voz* permitem que as forças de mercado interfiram mais diretamente na estrutura política; (ii) interação dos entes através de um mercado comum que favorece a promoção de crescimento econômico e desenvolvimento (desde que as competências do governo central e dos governos subnacionais estejam bem definidas); (iii) inovação e informação, em que cada ente poderia ser um *laboratório experimental* de leis, impostos e serviços; e (iv) experimentação da escala ótima de governo, em que os custos das barganhas políticas diminuem para os governos locais, uma vez que tais custos tendem a ser maiores quanto complexas forem as administrações (Ribstein e Kobayashi, 2006, p. 4-6). Por fim, acrescenta-se a tendência democratizante⁴ do modelo descentralizador, conforme apontado por Marcus André Melo.

⁴ Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada. (Melo, 1996, p. 13)

Contudo, algumas críticas ao modelo descentralizador podem ser apontadas. Giambiaggi, que é um autor específico de finanças públicas nacionais, aponta que a descentralização pode trazer conflitos entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora no setor público (Giambiaggi, 2011). A primeira é responsável pela alocação eficiente dos recursos de economia para o provimento de bens e serviços públicos; a segunda busca dar conta de certos preceitos sociais de distribuição de renda; por fim, a terceira, por meio da política fiscal e monetária, busca minimizar os efeitos deletérios dos ciclos econômicos. A descentralização, principalmente em países de grande disparidade regional, tende a trazer ineficiências nestas três funções, uma vez que pode resultar em migrações internas indesejáveis, diferenças expressivas de arrecadação, que geraria, por sua vez, uma dependência excessiva das transferências e dificuldades de implementação de políticas de estabilização (Giambiaggi, 2011, p. 317-319).

Uma alternativa ao modelo de descentralização é apresentada pelos defensores da corrente centralista. Embora sejam economistas de diferentes vertentes, suas posições podem ser resumidas, em apertada síntese e simplificando bastante a questão, pela defesa na concentração de poder na esfera federal em razão de critérios de eficiência associados à manutenção da estabilidade econômica, do crescimento do país e do tamanho adequado do Estado (Chaulfun, 2005, p. 6).

Exemplificando melhor o pensamento dos defensores da tese centralista, serão apresentados a seguir alguns dos argumentos expostos pelos autores favoráveis ao fortalecimento do governo central.. O primeiro fundamento é a necessidade deste de gerenciar os mecanismos de tributação sobre a renda e a gestão dos fundos de previdência pública, de forma a se evitar ineficiências na administração destas duas matérias.

O segundo argumento é o de que a manutenção do poder concentrado no governo central impediria o descontrole do endividamento e a incapacidade no pagamento das dívidas por parte dos entes subnacionais, visto que estes poderiam ameaçar a posição fiscal do tesouro nacional caso detivessem autonomia de atuação tributária.

O terceiro argumento defende que a centralização oferece a vantagem de reduzir os desequilíbrios econômicos entre regiões e as disparidades fiscais, o que não ocorreria em

situações nas quais os governos subnacionais dispõem de arsenal tributário próprio e diversificado. Segundo o professor Chaulfun:

Disparidades de riqueza e renda podem vir a se acentuar com a descentralização, tendo em vista que localidades apresentando situação de prosperidade possuem maiores alíquotas e maiores bases de tributação, o que permite a criação de um federalismo “à la mercado”, podendo gerar conseqüências negativas para a obtenção do idealizado federalismo de equilíbrio. (Chaulfun, 2005, p. 6)

A quarta justificativa da concentração dos poderes no governo central assinala a questão da competição entre os entes subnacionais por mão de obra, oferta de empregos e investimento⁵, que pode não coincidir com os interesses nacionais, principalmente no que diz respeito às metas de estabilização e de convergência regional. Citando novamente o texto de Chaulfun:

[Os Centralistas] Defendem ainda que a descentralização apresenta riscos decorrentes de fortes contradições internas relacionadas à competição entre as jurisdições, definida como a rivalidade entre governos, na qual cada nível procura se apropriar dos recursos do outro ou na qual cada governo procura evitar incorrer em custos na provisão dos serviços à população (Gramlich, 1987). A estratégia no uso de incentivos fiscais destinados à atração de empresas e a recusa na prestação de serviços são exemplos típicos de tais situações. (Chaulfun, 2005, p. 7)

Por fim, os centralistas defendem que os fatores de produção (trabalho e capital) tendem a se localizar onde a carga tributária local for menor, assemelhando-se a um *leilão pelo menor preço* em que os lances forçam a geração de déficits e acabam por demandar um conjunto de medidas que ao final exigem o aumento das transferências voluntárias.

O debate do modelo mais eficiente da forma de organização do Estado, no plano econômico, é um tema de grande complexidade, sem que se chegue a uma conclusão definitiva do melhor modelo. As vantagens relativas à centralização, assim como as críticas apresentadas ao modelo descentralizador, são pertinentes e não podem ser desconsideradas, especialmente aquelas atinentes à competição. Contudo, o fortalecimento do governo central no Brasil apresenta algumas dificuldades. As peculiaridades históricas do federalismo que, sob tortas vias, foi e é construído em sendas nacionais devem ser aqui consideradas. Uma breve retrospectiva permitirá acrescentar elementos pátrios à tensão debatida até aqui entre os dois modelos.

⁵ “O neolocalismo tem repercussões predatórias sobre a cidadania social, ou seja, o *hobbesianismo municipal*, que se expressa, entre outras coisas, na disputa entre localidades por investimentos industriais – deslegitimando as prioridades sociais em lugar de benefícios fiscais e isenções tributárias –, nas estratégias de exclusão e *apartheid* social, em que mendigos são expulsos ou impedidos de entrarem em municípios afluentes, etc.” (Melo, 1996, p. 15)

1.3 O Federalismo Fiscal: Breve Análise Histórica do Caminho Brasileiro

A questão fiscal é um dos temas de enfrentamento mais delicado para os Estados que se constroem pelo modelo de federação, sendo particularmente controverso no caso brasileiro. De acordo com a retrospectiva histórica sobre o tema apresentada por Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, a questão federalista assumiu tamanha importância que antecedeu a criação da República Federativa, uma vez que, como defende Tavares Bastos, desde a Constituição do Império (1824) já havia Câmaras de Vereadores, com competências locais definidas pela legislação infraconstitucional imperial (Tavares Bastos *apud* Domingues, 2009, p. 61).

Segundo Rezende e Afonso, as raízes da dificuldade de análise do modelo de federalismo fiscal brasileiro repousam sobre as enormes desigualdades regionais da formação do país (Rezende e Afonso, 2002, p. 9). Acrescentando color jurídico à retrospectiva histórica, uma análise das Constituições Federais permite a conclusão de que estas acabaram por acompanhar as reviravoltas na história política do país mesmo em termos de matéria fiscal, alternando períodos de centralização e descentralização da administração dos recursos⁶. Adicione-se às desigualdades regionais o fato de o Brasil ter sido formado por desintegração de um Estado unitário, o que, segundo José Marcos Domingues, aumenta a propensão de manutenção do poder no governo central, até como providência cautelar em face do maior risco de secessão (Domingues, 2007b, p. 2).

Em um trabalho de análise das Constituições republicanas, Rezende e Afonso resumem a tônica pendular da questão federalista no Brasil. Segundo os economistas:

As raízes do problema se alimentaram das enormes desigualdades regionais. Não por acaso, os momentos de virada desses ciclos estão associados a mudanças no ambiente socioeconômico que enfraqueceram as forças que sustentavam o *status quo*. A questão em pauta era a crescente preocupação em outras regiões – principalmente o Sul e o Nordeste – com o domínio cada vez maior do Sudeste – São Paulo e Minas Gerais – nos assuntos econômicos e políticos, após a abolição da escravatura e o primeiro movimento de industrialização. A região mais próspera exigia um papel menor para o governo central e mais autonomia estadual. As mais atrasadas viam em um governo federal forte a única maneira de fazer seus interesses

⁶ “A Constituição republicana de 1891 acolhia totalmente as idéias de descentralização e autonomia federal, iniciando um ciclo que alterna períodos de descentralização e centralização do poder e que ainda é um traço peculiar da federação brasileira.” (Rezende e Afonso, 2002, p. 6).

prevalecerem no planejamento de políticas de desenvolvimento. (Rezende e Afonso, 2002, p. 9)

A dicotomia acima apontada explica porque os períodos de maior força do governo central se revezam com épocas de prevalência dos governos subnacionais. Sem a pretensão de esgotar a análise histórica do tema, apresentar-se-á a seguir uma breve retrospectiva, com base nos estudos apresentados por Afonso e Rezende, objetivando uma melhor compreensão do ciclo de centralização e descentralização do federalismo fiscal brasileiro.

No período histórico subsequente à proclamação da República, durante as quatro primeiras décadas republicanas (1891-1930), a Federação brasileira mostrou-se fragmentada, com um governo central enfraquecido, alguns Estados, que detinham maior importância econômica, atuando com força no cenário nacional, e os demais permanecendo fragilizados pelo poder local dos coronéis. Nesta fase, apenas alguns governos subnacionais detinham maior autonomia; a maior parte era ameaçada pela esfera de influência da figura do coronel e não havia atuação integrada. Do ponto de vista financeiro, os Estados detinham poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.

Durante a fase que ficou conhecida como Era Vargas (1930-1945), houve uma concentração de poderes para o governo central, estabelecendo uma tripartição de competências em que os Estados eram autorizados a criar órgãos específicos para prestar assistência aos Municípios, que continuavam fortemente subordinados à hierarquia local. Em termos fiscais, a regulamentação do comércio interno e externo passou para o governo central e foram criados tributos nacionais. Eduardo Garcia Domingues defende que a tendência centralizadora iniciada neste período permanece até os dias de hoje, a despeito das transformações democráticas vividas pelo país⁷.

Com a democratização após a Segunda Guerra e até o período ditatorial da década de 1960 (1946-1964), a Carta Constitucional de 1946 retoma a prática da descentralização, aprofundando-se a ampliação da participação dos Municípios nos impostos federais – com um enfraquecimento dos Estados, conforme observação de Barroso (Barroso, *apud* Domingues, 2009, p.67). Afonso e Rezende defendem que “a autonomia subnacional foi considerada

⁷ Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues entende que o regime centralizador iniciado na Era Vargas se mantém até os dias de hoje (Domingues, 2009, p. 65). Não se pode concordar com isso, pelos motivos que adiante se exporão.

necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. Porém, a concentração da produção de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas.” (Rezende e Afonso, 2002, p. 9). No plano fiscal, a garantia de recebimento de tributos próprios, além da participação em tributos federais, aponta para um período de fortalecimento dos governos subnacionais.

Nos anos de 1964 a 1985, com o advento do regime militar, a tendência de centralização retorna ao cenário federativo nacional. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos 60 desempenhou um papel central, proporcionando, em 1980, uma fatia de quase 70% do gasto público nacional e da receita tributária disponível (após transferências constitucionais) pertencente ao governo central, contra uma participação inferior a 60% na década de 1960 (Serra e Afonso, 1999, p. 6). Segundo estes economistas, a defesa da autonomia dos governos subnacionais estava imbricada com o debate sobre redemocratização:

Na verdade, desde os anos setenta as bandeiras da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central ocupavam posição proeminente no ideário e na marcha da redemocratização do país. E nesse aspecto o movimento foi mais do que bem-sucedido. Com efeito, desde o início dos anos oitenta houve uma forte elevação das transferências de impostos federais em favor dos governos subnacionais. A fração dos dois principais impostos federais – sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado pela indústria (IPI) – transferida aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) aumentou de 18 para 44 por cento entre 1980 e 1990. Se incluirmos todas as transferências constitucionais, chega-se a uma parcela transferida de 47 por cento do IR e de 5 do IPI. Em 1980, esse total era de 20 por cento. (Serra e Afonso, 1999, p. 7)

A redemocratização ganha força e finalmente se materializa no período 1985-1990, em que, segundo Afonso e Rezende, “a autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos Estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim sua base tributária.” (Rezende e Afonso, 2002, p. 9). Os governos subnacionais se beneficiaram não só pela ampliação da base de incidência do imposto estadual sobre circulação para mercadorias para os Estados, fazendo com que o novo ICMS absorvesse cinco antigos impostos federais (Serra e Afonso, 1999, p. 7), como também, para os Municípios, por terem sido aumentadas para 25% as transferências deste imposto, além de um significativo aumento das receitas federais compartilhadas com estes e aqueles.

Por fim, o período de 1990 até a década de 2000, em que a tensão entre centralização e descentralização apresenta, segundo Rezende e Afonso, um resultado “pouco claro”:

Forças opostas provocaram um resultado pouco claro. As demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram a um aumento na parte do governo federal da coleta total de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas. (Rezende e Afonso, 2002, p. 8)

O pensamento de descentralização defendido por José Afonso e Fernando Rezende encontra respaldo em trabalho anterior defendido por José Serra e pelo próprio José Afonso⁸, além da tese sustentada por Marta Arretche⁹, contrariamente à hipótese defendida por Domingues¹⁰ de centralização contínua das receitas e despesas desde a ditadura militar até os dias de hoje. Embora seja difícil afirmar se há de fato uma predominância da descentralização sobre a centralização mesmo após o fim da primeira década do século XXI, a conclusão mais importante a ser retirada desta breve análise histórica é a de que, no Brasil, **a tendência ao centralismo acompanha as maiores inflexões à democracia**¹¹.

⁸ “É importante notar que, por trás da tendência geral à descentralização observada nas duas últimas décadas, houve movimentos claros no sentido da redistribuição dos recursos públicos. Em termos *verticais*, objeto principal do tema do federalismo fiscal, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou menos transferências constitucionais). Em termos *horizontais*, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas.” (Serra e Afonso, 2002, p. 9).

⁹ “Embora avançando a diferentes velocidades, é inegável, contudo, que há um processo de redefinição de atribuições e competências na área social que, se mantido, modificará radicalmente o padrão centralizado característico do formato prévio de nosso Sistema de Proteção Social, tal como constituído ao longo dos anos 60 e 70.” (Arretche, 1999, p. 112)

¹⁰ “Com efeito, a atual Federação ainda concentra a maior parte dos recursos na União, mantendo Estados e Municípios (sobretudo estes) dependentes das transferências voluntárias de recursos federais, garantindo à união o controle das políticas locais e impondo aos governos municipais, que quase sempre são tecnicamente frágeis, o ônus de executar as políticas.” (Domingues, 2009, p. 104).

¹¹ A generalização não pode ser tomada de forma absoluta, uma vez que o período formalmente democrático da República Velha, marcado pela descentralização, é caracterizado como um dos períodos de maior controle das elites oligárquicas sobre a máquina pública. Contudo, mesmo nesta fase em que interesse público se confundia com os interesses privados dos Coronéis, há uma forte lição de democracia a ser retirada deste período. Pois, como bem salienta Eduardo Garcia Domingues: “Deve-se olhar com neutralidade para o fenômeno [da descentralização exercida pela força dos velhos coronéis da República Velha], porque ainda que considerado injusto o poder exercido pela oligarquia rural, não se constrói democracia a partir do éter, mas da idéia de superação da injustiça de um regime vivido na prática em sua plenitude e do relato para as futuras gerações sobre como se buscava tal superação. Talvez resida aí um dos maiores problemas da democracia brasileira, a falta de plenitude das vivências oligárquicas, ou, pior, a falta do conhecimento sobre estas vivências e a carência de divulgação de relatos de superação que conectem as atuais gerações ao que hoje seja construção do passado.” (Domingues, 2009, p. 71)

Portanto, embora o debate econômico entre centralização e descentralização como arranjo econômico mais eficiente tenha fortes argumentos para as duas vertentes, conforme se verificou na primeira parte desta análise, a retrospectiva histórica do federalismo à brasileira conduz à conclusão de que **a opção pela centralização, no Brasil, tende a fragilizar o jogo democrático**. E, como bem salienta Domingues: “não há democracia política sem democracia financeira; nem existe, repita-se, federalismo político sem federalismo fiscal.” (Domingues, 2007b, p. 3).

Para além das questões econômicas e históricas pertinentes ao tema, há ainda outra análise que interessa ao foco deste trabalho. Os juristas, que também se debruçam sobre os temas de Finanças Públicas, podem agregar ao debate, ajudando a construir o equilíbrio do jogo federalista no Brasil. É o que será analisado a seguir.

1.4 A Inclusão dos Valores como Norte Orientador do Federalismo Fiscal

Em termos de finanças públicas, há dois ramos jurídicos que tratam do tema, embora seus objetos de análise não se confundam. Conforme nos ensina Baleeiro, o Direito Financeiro é o ramo jurídico que estuda integralmente o regramento da atividade financeira do Estado¹², enquanto o Direito Tributário ocupa-se especificamente dos aspectos jurídicos da tributação, componente exuberante da atividade financeira. Alguns autores defendem que ambas são ciências plurais, pois se encontram em íntimo relacionamento com os demais subsistemas jurídicos (Torres, 2006, p. 12). Esta é a acepção que vem sendo defendida modernamente, de forma a abarcar não apenas as tradicionais ligações com o Direito Civil, Administrativo e Constitucional, mas também as relações com o Direito Penal, Ambiental e Internacional Público.

¹² “A atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àqueloutras pessoas de direito público.” (Baleeiro, 1981, p.2).

Essa expansão da compreensão do Direito Financeiro e Tributário leva em consideração também a conformação dos institutos dessas ciências pelos valores defendidos pelo ordenamento jurídico.¹³

A Constituição Federal de 1988 menciona os valores de fraternidade e solidariedade logo em seu início, no Preâmbulo¹⁴ e como Princípio Fundamental¹⁵. Os significados de solidariedade e fraternidade por vezes se confundem, por serem mesmo de interpretação muito semelhante¹⁶. Tais valores, principalmente o da solidariedade, como princípio fundamental que é, transbordam para a leitura de todo o texto constitucional, sendo um princípio jurídico com eficácia no mínimo interpretativa para todo o ordenamento¹⁷. Contudo, e sem entrar profundamente no mérito do debate principiológico no Direito, há que se destacar que juristas de renome, como Alexandre de Moraes (Moraes, 2003, p. 268) e Gilmar Mendes (Mendes, 2008, p. 756), não mencionam tais princípios em suas obras sobre Direito Constitucional, muito embora ambos mencionem o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo ou da inexistência do direito de secessão.

¹³ “Na praxis da atualidade, observa-se que o poder de tributar reveste-se da possibilidade de legislar em matéria tributária conforme as competências constitucionalmente conferidas, as quais devem ser obviamente exercidas em consonância com os valores retores do ordenamento jurídico, integrando-se sistematicamente aos princípios constitucionais. Assim, considerando que os valores inafastáveis do ordenamento jurídico são exatamente os direitos fundamentais, deve o poder de tributar com eles se compatibilizar”. (Tupiassu, 2006, p. 101).

¹⁴ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma **sociedade fraterna**, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” Grifou-se. BRASIL, República Federativa. Preâmbulo.

¹⁵ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma **sociedade livre, justa e solidária**.” Grifou-se. BRASIL, República Federativa. Art. 3º, I.

¹⁶ “Na verdade, a solidariedade [aqui também é possível referir-se à fraternidade] implica reconhecimento de que, embora cada um de nós componha uma individualidade, irredutível ao todo, estamos também juntos, de alguma forma irmanados por um destino comum. Ela significa que a sociedade não deve ser um *locus* da concorrência entre indivíduos isolados, perseguindo projetos pessoais antagônicos, mas sim um espaço de diálogo, cooperação e colaboração entre pessoas livres e iguais, que se reconheçam como tais” (Sarmiento, 2007, p. 295).

¹⁷ “Não se trata de uma diretriz política desvestida de qualquer eficácia normativa. Pelo contrário, ela expressa um princípio jurídico, que, apesar da sua abertura e indeterminação semântica, é dotado de algum grau de eficácia imediata e que pode atuar, no mínimo, como vetor interpretativo da ordem jurídica como um todo” (Sarmiento, 2007, p. 295).

Os estudos de Direito Financeiro, antes mesmo do debate dos constitucionalistas contemporâneos, já apontavam para a existência – e mesmo a necessidade! – do princípio da solidariedade. Jèze defende em seu texto os valores de justiça social, igualdade e solidariedade a serem aplicados no estudo da Ciência das Finanças (Jèze, *apud* Baleeiro, 1981, p. 421), especialmente na análise do Orçamento, que há muito é desprezado pelos governos, tanto o central quanto os subnacionais.

A atividade financeira anual do Estado encontra-se resumida no Orçamento, que não pode ser encarado como mera *peça de ficção*, pois a Lei Ânua, como também é chamada, representa o embate – permanente – entre a defesa do contribuinte e os gastos dos parlamentares com os programas de Governo. É também o equilíbrio entre os interesses nacionais e estaduais, e entre os Poderes Executivo e Legislativo. Por fim, é uma peça jurídica de cunho fortemente político (por ser espelho dos planos de governo de um Estado) e econômico (pois envolve toda a economia nacional, inclusive o setor privado), sendo elemento integrador e estabilizador de questões fiscais, econômicas e políticas de um país. Embora alguns autores apontem que o orçamento clássico era uma mera peça de previsão de receitas e autorização de despesas, sem se cogitar das reais necessidades da Administração Pública e da população¹⁸, doutrinadores recentes como Régis Fernandes de Oliveira apontam que

Vão sendo superados conceitos antigos, com adaptação aos novos tempos, de novas realidades, em que o orçamento vai perdendo seu caráter fiscal, isto é, de mero abastecimento dos cofres públicos, para ter caráter extrafiscal, ou seja, de conformar comportamentos, de pressionar certas condutas e de encaminhar determinadas soluções. A economia é trazida para o centro da política. (...) Já não querem os políticos apenas manejar os recursos, e, por consequência, a administração. Buscam o controle da economia. (Oliveira, 2006, p. 309).

Régis Fernandes de Oliveira ao defender o caráter extrafiscal do Orçamento, segue os passos de Jèze que, como já se mencionou, defendia que a Lei Ânua é um “problema essencialmente político, porque se trata de saber quem pagará, em que medida se pagará, de que maneira se pagará. Aqui aparecem em primeiro plano as concepções políticas de justiça social, igualdade verdadeira, solidariedade nacional” (Jèze, *apud* Baleeiro, 1981, p. 421).

¹⁸ José Afonso da Silva aponta que “o orçamento teria que assumir novas funções para exercer finalidades de política fiscal de relevo nos momentos de depressão ou prosperidade econômica” (Silva, *apud* Oliveira, 2006, p.306).

Estes mesmos princípios sugeridos por Jezè e aplicáveis à Lei Ânua transbordam para todas as esferas de atuação da atividade financeira do Estado, especialmente no tocante à partilha da receita tributária, pois, no dizer de Domingues:

Do ponto de vista financeiro, a partilha da receita tributária (expressão de autonomia) e a redistribuição de recursos intra-federativos (manifestação de solidariedade) traduzem essa propensão federalista de atendimento plural às necessidades cidadãs. (Domingues, 2007b, p. 3)

Aliás, o mesmo autor destaca, em dois trabalhos diferentes, a importância da solidariedade como um dos princípios norteadores da atividade financeira brasileira. Em um primeiro momento, em sua obra de maior destaque, *Direito Tributário e Meio Ambiente*, em que destaca: “Outra vertente dessa partilha de rendas, decorrente da solidariedade federativa, é o regime de participação de Estados e Municípios no produto da arrecadação de impostos federais e estaduais (arts. 157, 158, 159 da Constituição).” (Domingues, 2007a, p. 35) E em nova oportunidade, em trabalho específico sobre federalismo: “A Federação é, pois, orientada pelos princípios de *solidariedade* e de *subsidiariedade*.” (Domingues, 2008, p. 2).

O princípio da solidariedade vem em socorro aos problemas anteriormente levantados pela análise histórica do federalismo fiscal no Brasil. O ideal solidário aplicável à partilha de despesas e recursos não apenas decorre dos princípios de justiça social apontados por Jezè como regentes da atividade financeira do Estado, como também funciona como norte valorativo para a resolução do problema da forte desigualdade regional que historicamente se observou como sendo crítico para a composição do federalismo fiscal brasileiro. Domingues uma vez mais sintetiza a questão:

Ora, numa Federação, naturalmente composta de Estados heterogêneos, não será bastante a mera atribuição de competência tributária aos entes federados, mas **por princípio de solidariedade**, especialmente num país de fortes contrastes, como o Brasil, impõe-se a redistribuição da riqueza nacional, não apenas no plano individual pela tributação progressiva, mercê da aplicação do princípio da capacidade contributiva, **mas também no plano sócio-político, através das transferências financeiras, ou repartição das receitas tributárias, de que tratam os artigos 157 a 162 da Constituição**. Grifou-se (Domingues, 2008, p. 269)

Por fim, o princípio de solidariedade surge como resposta também à tensão apontada pela Teoria Econômica entre centralização e descentralização, sendo o norte para se conquistar o equilíbrio, conforme ressalta o professor Chaulfun:

O que se busca como forma ideal é o denominado federalismo de equilíbrio, que deve assumir uma forma cooperativa, buscando priorizar a conciliação entre integração e autonomia, entre a unidade e a diversidade, como uma resposta ‘às aspirações de independência e solidariedade dos homens’ (Croisat, 1995; Burdeau, 1967, apud Amaral Filho, 1996). (Chaulfun, 2004, p. 5)

O “federalismo de equilíbrio” defendido pelo acadêmico como ponto de chegada pela trilha da solidariedade seria o ponto de convergência para resolver as tensões entre centralização e descentralização. O princípio da solidariedade, portanto, vem em socorro da dualidade apresentada na primeira etapa deste Capítulo, ajudando a pensar o modelo de federação que se quer pro país, apesar das dificuldades econômicas e históricas que envolvem o tema.

Somando-se ao princípio da solidariedade o princípio da igualdade¹⁹, chega-se à expressão do **federalismo cooperativo**, defendida juridicamente por ser o desenho federativo mais aplicável ao modelo de Estado vigente no Brasil (Bercovici, 2008, p. 93). O federalismo cooperativo é a formulação jurídica que tenta dar conta dos valores jurídicos, das tensões econômicas entre centralização e descentralização e das desigualdades regionais dispersivas oriundas da construção histórica nacional. Bercovici assim resume a questão:

O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre a União e os entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos de integração econômica nacional. Assim, o fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais. (Bercovici, 2008, p. 94)

Assim, o federalismo cooperativo surge como decorrente do corolário principiológico da igualdade e da solidariedade, buscando a integração com a autonomia dos entes federados. Este modelo a ser buscado, tanto no plano vertical como horizontal, dependerá essencialmente do equilíbrio entre as competências e as formas de financiamento de cada membro da Federação, que será o objeto de análise do próximo tópico.

1.5 A Distribuição de Competências entre os Entes Federados: (Des)Equilíbrio entre Atribuições e Formas de Financiamento

¹⁹ Este indiscutivelmente um princípio jurídico aplicável a todo o ordenamento, por força do caput do art. 5º da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.” BRASIL, República Federativa do. Art. 5º, *caput*.

A Constituição de 1988 atribuiu expressamente aos Municípios um conjunto de oito competências exclusivas a estes entes federados. De acordo com o art. 30 da Carta Magna, as competências municipais envolvem: (i) assuntos de interesse local; (ii) instituir e arrecadar tributos de sua competência; (iii) criar, organizar e suprimir distritos; (iv) organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, mencionando expressamente o serviço de transporte coletivo; (v) manter programas de educação infantil e ensino fundamental; (vi) prestar serviços de atendimento básico à saúde da população; (vii) promover o planejamento e controle do uso do solo, seu parcelamento e ocupação; e (viii) promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local.

Somem-se a estas os nove grupos de competências comuns do art. 23 da Carta Magna²⁰, cuja distribuição não encontrou ainda a fórmula mais cooperativa de atuação entre os entes²¹, e o que se vê é um numeroso rol de atribuições para os entes de menor hierarquia da Federação. O aumento de obrigações constitucionais para as municipalidades é constatado de forma pacífica pela doutrina, tanto por economistas e juristas, como por administradores:

Uma característica especial da federação brasileira que também resultou da Constituição de 1988 é a elevação dos municípios à condição de membros da federação, com os mesmos direitos e deveres dos estados. A federação de três camadas consagrada na Constituição reflete a longa tradição de autonomia municipal no Brasil e levou a um controle menor dos estados sobre seus municípios. **Razões políticas e argumentos de eficácia, baseados na idéia de que passar por cima dos estados aceleraria o processo de propiciar aos municípios os recursos necessários para atender melhor às necessidades da comunidade local, deram um grande impulso às transferências da União para os governos municipais, em**

²⁰ (i) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (ii) saúde e assistência pública; (iii) proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural; (iv) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; (v) proteção ao meio ambiente e preservação das florestas, fauna e flora; (vi) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (vii) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (viii) concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e (ix) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. BRASIL, Constituição da República Federativa do. Artigo 23, incisos I ao XII.

²¹ “Ocorre, e este parece ser o *punctum saliens* do problema, que à descentralização de meios não correspondeu a necessária desconcentração de poder político-administrativo ou a efetiva racionalização de tarefas objeto de competências comuns, as quais se transformaram numa kafkaniana superposição de gastos em prejuízo de todos” (Domingues, 2007b, p. 269).

detrimento do papel dos estados membros da federação brasileira (grifou-se) (Afonso e Rezende, 2002, p. 19).

Note-se, também, dentro do subconjunto dos governos subnacionais, **a importância crescente dos municípios, que em toda a história brasileira nunca atingiram, como agora, um volume relativo tão elevado**. Essa esfera de governo sozinha investe tanto quanto a soma da formação bruta de capital do governo federal mais os vinte e sete governos estaduais (incluindo o Distrito Federal) (Serra e Afonso, p. 9).

O reconhecimento da autonomia municipal no texto constitucional de 1988 consolidou as lutas pela valorização dos Municípios e pela aproximação entre poder governamental e cidadão. **A autonomia regida pelo interesse público presente na legislação nacional uniformizadora e sua limitação através do princípio da simetria contribui para o aprimoramento das relações entre os governos e cidadãos** (Domingues, 2009, p. 100).

Portanto, cresceram as atribuições das municipalidades, que dizem respeito a temas complexos e de grande importância para a sociedade, aumentando a importância relativa dos Municípios no plano da Federação. Contudo, as receitas tributárias próprias destes entes não acompanharam este movimento. Embora Angela Moulin S. Penalva Santos aponte que a Constituição Federal propiciou uma elevação das receitas tributárias próprias (Santos, 2008, p. 21), ainda se observa uma evidente concentração da arrecadação na União. Segundo dados da Receita Federal, o governo central concentra em torno de 70% das receitas tributárias, conforme se pode observar na tabela a seguir:

Tabela 1: Receita Tributária por Ente Federativo – 2005-2009²²

Receita Tributária por Ente Federativo					
Em % da Arrecadação					
	% da Arrecadação				
Tributo	2005	2006	2007	2008	2009
Tributos do Governo Federal	70,2%	70,0%	70,5%	70,1%	69,8%
Tributos do Governo Estadual	26,0%	25,7%	24,9%	25,4%	25,6%
Tributos do Governo Municipal	3,8%	4,3%	4,6%	4,5%	4,6%
Total:	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

²² Dados retirados do site da Receita Federal. Acesso em 20/05/2011. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/esttributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2009.htm>>.

Assim, conclui-se que, embora a participação da União nos tributos arrecadados venha diminuindo nos últimos 3 anos, e a fatia dos Municípios tenha aumentado no período, a concentração das receitas tributárias no governo central ainda é bastante evidente, apesar do movimento de fortalecimento das municipalidades que influenciou a construção do Sistema Tributário Nacional desenhado pela Constituição Federal de 1988.

Ocorre, porém, que, em termos de despesas, os Municípios representam uma fatia muito maior nos gastos da Administração Pública, desproporcionalmente à sua arrecadação. A partir de dados da Secretaria do Tesouro nacional, ao se somar as despesas com pessoal, transferências intergovernamentais, transferências de assistência e previdência, subsídios e demais despesas, pode se observar abaixo a participação das municipalidades nos gastos somados de todas as esferas de governo, no período 2005-2009:

Tabela 2: Participação dos Entes Nacionais nas Despesas das Administrações Públicas²³

Participação no Total das Despesas - 2005-2009				
Ano	Somatório das despesas dos governos federal, estadual e municipal(*)	Federal	Estadual	Municipal(**)
2005	R\$ 832.766.325,76	52,10%	29,66%	18,24%
2006	R\$ 947.518.213,74	52,02%	29,61%	18,37%
2007	R\$ 1.069.093.456,58	52,30%	29,02%	18,68%
2008	R\$ 1.255.851.965,82	51,18%	30,01%	18,80%
2009	R\$ 1.354.739.024,23	51,45%	30,00%	18,55%

(*) Incluem as transferências intergovernamentais

(**) Grau de cobertura de 94,12% dos municípios brasileiros.

O que explica a aparente distorção entre as receitas tributárias arrecadas e as despesas realizadas é a via das **transferências, voluntárias e constitucionais, de recursos, que passou a ser utilizada preferencialmente como forma de sustentação financeira dos entes municipais** – o que fez com que o resultado da descentralização empreendida pela Constituição Federal se mostre “pouco claro”, conforme já se destacou neste trabalho. O fenômeno é observado com relativa facilidade pela doutrina, conforme se pode observar pelas citações destacadas abaixo:

Na prática, a nova Constituição instalou um regime fiscal duplo. O tradicional, que atribuía poderes tributários na federação e criava mecanismos de participação nas receitas, e um novo, relacionado especificamente ao financiamento de políticas

²³ Tabela elaborada pela autora com base nos dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/ResGovGeral.xls>. Acesso em 20/05/2011.

sociais, ao qual se aplicam normas mais frouxas. Uma vez que mais da metade das receitas arrecadadas pelos mais importantes tributos federais – imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados – seria transferida aos estados e municípios, o resultado era fácil de prever. As autoridades federais tiveram de contar cada vez mais com contribuições sociais para cumprir suas responsabilidades sociais, o que não somente interrompia a tendência à descentralização observada desde a metade dos anos 70, como também levou a uma deterioração indesejável na qualidade do sistema tributário brasileiro. (Afonso e Rezende, 2004, p.15)

Em relação à descentralização dos recursos disponíveis, a clara preferência dos governos subnacionais por recursos transferidos ante a sua obtenção mediante esforço tributário próprio resultou, em face da omissão do governo federal no processo de concepção do novo sistema tributário, no excessivo aumento das transferências. (Giambiaggi, 2011, p. 259).

Contudo, o aumento das transferências como forma de ampliação das receitas à disposição dos Municípios não é a estratégia mais solidária de divisão de recursos, especialmente frente a todas as competências pelas quais os entes municipais passaram a responder.

O cenário que se observa atualmente é o de aumento das alíquotas das contribuições federais e relativa estagnação²⁴ dos impostos federais como estratégia de ampliação do *bolo* tributário federal, sendo que aquelas não são partilhadas enquanto estes são, o que é uma política que enfraquece a capacidade de execução das competências constitucionais dos entes municipais (e, diga-se, dos estaduais também).

Dessa forma, o aumento de competências municipais pela Constituição Federal de 1988 não foi acompanhado da disponibilização de fontes autônomas de receita, apesar do aumento de competências tributárias próprias para os Municípios, **gerando uma distorção entre encargos e receitas que fragiliza a capacidade das municipalidades de atuarem autonomamente no plano federativo**, conforme vem observando boa parte da doutrina:

O aumento dos recursos disponíveis para os governos municipais não foi acompanhado de uma planejada redistribuição de encargos a partir dos governos federal e estaduais para os municipais. Nessas condições, a União passou a tratar a descentralização financeira como um processo de simples ‘municipalização de receitas’, tornando urgente o estabelecimento de um pacto federativo que definisse com maior clareza a atribuição de funções e as fontes de financiamento apropriadas a cada ente da federação. (Santos, 2008, p. 23)

²⁴ Ou até mesmo de isenção, como foi o caso da recente isenção de IPI para alguns produtos industrializados como estratégia de fomento ao consumo e saída da crise econômica observada em 2009.

No caso brasileiro, é comum dizer-se que as modificações introduzidas na Constituição de 1988, impuseram aos Estados e Municípios, principalmente a estes últimos, uma carga de responsabilidades não condizente com sua capacidade gerencial, muito embora o volume de recursos disponíveis tenha aumentado após a promulgação da nova Carta (Mora e Varsano, 2001). (Chaulfun, 2005, p. 4)

E o enfraquecimento das municipalidades desvirtua o ideal de solidariedade que a Carta Magna desejou construir, conforme Bercovici aponta:

O federalismo, para Celso Furtado, deve expressa a idéia de que a organização política brasileira está fundada na solidariedade e na cooperação. Deste modo, a igualação das condições sociais de vida, em todo o território nacional, é a diretriz fundamental do nosso federalismo cooperativo. Esta homogeneização só é possível se os entes federados possuírem capacidade econômica e política para satisfazerem suas funções essenciais. Portanto, **a igualação das condições sociais passa necessariamente pela igualação da capacidade dos entes federados. Busca-se, assim um sistema federativo que responda às exigências de igualdade e solidariedade sem renuncia à sua própria estrutura federal.** (grifou-se) (Bercovici, 2008, p. 98).

Portanto, o desenho atual do federalismo fiscal apresenta um cenário difícil para os entes municipais, fragilizando o ideal de solidariedade que deveria guiar as Finanças Públicas. Para que seja mitigado este efeito, devem ser pensados mecanismos de relação entre União, Estados e Municípios, especialmente no tocante ao repasse dos valores arrecadados, o que será tema de debate no próximo tópico.

1.6 Competição e Cooperação: Uma Saída para os Municípios

Uma estratégia de mitigação para o cenário apontado é o de harmonização, - das políticas públicas no plano das competências comuns, das políticas fiscais no plano da arrecadação de cada ente federado, das atuações dos entes públicos em todas as áreas que demandam a ação estatal. Para que se alcance essa harmonização, não é necessário centralizar, mas sim homogeneizar, conforme apontam Afonso e Bercovici:

Não é necessário unificar, mas sim harmonizar. A harmonização requer uma base comum do imposto sobre consumo, mas não necessariamente alíquotas uniformes. Ampliar a base da tributação e aplicar bases uniformes em todo o país é a maneira de conseguir a harmonização tributária. Isso coloca novos desafios para garantir o

equilíbrio fiscal em regimes federais com grandes desigualdades regionais. **A combinação tradicional de dar poder de tributar aos estados e municípios e criar transferências compensatórias para atender às necessidades dos economicamente atrasados não se sustenta.** (grifou-se) (Afonso, 2002, p. 53)

Precisamos, antes de mais nada, diferenciar centralização de homogeneização. **Com a centralização, há a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (“Unitarisierung”, uniformização) é baseada na cooperação,** pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional. **A homogeneização não é imposta pela União, mas é resultado da vontade de todos os membros da Federação.** (grifou-se) (Bercovici, 2008, p. 93)

A lógica de homogeneização é exercida por excelência por mecanismos de **cooperação**, conforme apontado por Bercovici acima. Um dos instrumentos de cooperação se dá por meio de legislações nacionais, estaduais e municipais que regulamentam as transferências intergovernamentais de recursos, desenhadas de forma a estimular o fortalecimento e apoio mútuo entre os entes.

Uma possibilidade de utilização do instrumento supracitado é a utilização da **indução, no plano vertical da federação**, em que o ente regional apóia os locais na construção de suas próprias atuações, além de possibilitar o alinhamento das políticas das três esferas. Essa é a estratégia sugerida por Marta Arretche, especialmente em virtude de a adesão dos governos subnacionais não mais poder ser cooptada por meio da força:

Isto significa que as agências federais já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais — autoridade política delegada pelo centro e centralização fiscal — de que dispunham sob o regime militar. Assim, **no Estado federativo, tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais.** Ou, dito de outro modo, as dificuldades para que a União — ou um governo estadual — delegue funções a um nível de governo menos abrangente são maiores hoje do que sob o regime militar. (grifou-se) (Arretche, 1999, p. 115)

Esse mecanismo é particularmente importante em um país com fortes desigualdades regionais, intensa interferência política na partilha de recursos e um rol significativo de competências comuns assinaladas pela Constituição. As estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e

seu modo efetivo de implementação (Arretche, 1999, p. 112), o que se empreenderá nas etapas posteriores deste trabalho.

A cooperação, embora facilmente identificável no plano vertical da Federação, não encontra espaço **no plano horizontal**, sendo mais visível na relação entre entes de mesma hierarquia a **competição**. Embora esta seja apontada como um dos problemas centrais da descentralização, a atuação competitiva pode resultar em um maior fortalecimento entre os entes – desde que o desenho de espaços competitivos seja norteado pelo ideal da **solidariedade**.

A hipótese a ser defendida neste trabalho é a de que a utilização de critérios ambientais para normatizar a partilha, entre Estados e Municípios, dos recursos arrecadados por meio da cobrança do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é representativa do ideal de solidariedade que deve nortear a construção do federalismo fiscal brasileiro. No plano vertical, será analisado se a atuação indutora da legislação estadual é capaz de fortalecer os entes municipais; no plano horizontal, o estudo se dará no sentido da averiguação da competição entre os Municípios pelo recurso repassado – e se este desenho competitivo serve à consecução dos objetivos comuns designados aos entes pela Carta Constitucional.

Destaque-se que no plano da defesa ao meio ambiente, essa dinâmica torna-se ainda mais necessária, não apenas em razão da competência comum de proteção à Natureza designada pela Constituição, como também pela fluidez e integração de esforços que esta atuação estatal deve assumir (Fiorillo, 2008; Milaré, 2005; Antunes, 2006). De maior importância é o debate do fortalecimento das municipalidades para a questão, pois, como defende Fiorillo, o Município é o ente privilegiado para a execução de políticas de proteção ao meio ambiente, conforme se verifica a seguir:

Por vezes, o fato de a competência ser comum a todos os entes federados, poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação. Os critérios que deverão ser verificados para tal análise: a) o critérios da preponderância do interesse; e b) **O critério da colaboração/cooperação entre os entes da Federação, conforme determina o art. 23, § único da Constituição.** (...) O Município, adotado como ente federativo, conforme preceituam os arts. 1º e 18 da Constituição Federal, recebeu autonomia, possuindo competências exclusivas (art. 30) e organização política própria. Isso possibilita uma tutela mais efetiva da sadia qualidade de vida, por quanto é no Município que nascemos, trabalhamos, nos relacionamos, ou seja, é nele que efetivamente vivemos. Na verdade, é o Município que passa a reunir efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, em especial em um

país como o Brasil, de proporções continentais e cultura diversificada. **Interessante verificarmos que o texto constitucional, ao atribuir ao Município como competência para legislar sobre assuntos locais, está-se referindo aos interesses que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que tenham repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do país. Com isso, questões como fornecimento domiciliar de água potável, o serviço de coleta de lixo, o trânsito de veículos e outros temas típicos do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho no âmbito do Município, embora de interesse local, não deixem de afetar o Estado e mesmo o país.** (grifou-se) (Fiorillo, 2008, p. 89-90)

Portanto, a hipótese de atuação solidária da legislação estadual de repasse de ICMS por critérios ecológicos, objetivando o fortalecimento dos Municípios em sede ambiental, ganha ainda mais relevo frente à constatação de Fiorillo de que este é o ente privilegiado para tratar de questões ambientais. É o estudo que será desenvolvido nos Capítulos a seguir.

1.7 Conclusões Parciais

Neste primeiro Capítulo foram debatidos aspectos teóricos da tensão entre centralização e descentralização. Em termos econômicos, existem vantagens e desvantagens para os dois modelos de formação do Estado. No Brasil, contudo, o fortalecimento do governo (federal ou nacional) tende a trazer inflexões no plano democrático, razão pela qual o recrudescimento dos governos subnacionais é o mais recomendável.

A Constituição de 1988 fortaleceu o papel dos Municípios dentro da Federação, atribuindo-lhes, um aumento de competências e de receitas tributárias próprias. Contudo, os recursos orçamentários das Prefeituras atualmente são muito dependentes das transferências, constitucionais e voluntárias, enfraquecendo a capacidade de consecução das tarefas atribuídas a estes pela partilha constitucional.

Alguns mecanismos podem ser utilizados para mitigar este enfraquecimento. A cooperação, que pode se materializar por meio da indução exercida pelo ente regional sobre os locais, é uma possibilidade de fortalecimento dos entes mais frágeis. No plano horizontal da federação, mesmo que a competição seja apontada como um fator deletério da descentralização, caso seja norteadada pelo ideal solidário pode vir a favorecer a consecução das competências dos entes federados, especialmente as comuns, designadas pelo art. 23 da Carta Magna.

Em relação às competências comuns, destaca-se a proteção ao meio ambiente, que, deve buscar seu *locus* de atuação privilegiada no governo local. Assim, o fortalecimento do Município deve ser buscado, tanto por Estados como por Prefeituras. O mecanismo de repasse, por critérios ambientais, de impostos estaduais e federais aos entes municipais, deve considerar as questões de escopo federativo debatidas nesta etapa do trabalho. É sob esse prisma que será analisado o ICMS Ecológico, objeto de estudo dos Capítulos a seguir.

2 O ICMS ECOLÓGICO E AS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS

2.1 Introdução

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. Dentro dessa lógica pode ser debatida a questão do federalismo vertical que se discutiu na primeira parte deste trabalho – e de que forma o princípio da solidariedade pode nortear a atuação das unidades federativas.

Um dos casos da dinâmica supracitada é o de arrecadação e repasse do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte 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. Tal possibilidade de inovação foi apontada como ponto positivo da descentralização, em que cada ente poderia ser um *laboratório experimental* de leis, impostos e serviços, conforme defendido por Ribstein e Kobayashi, e destacado na primeira parte deste trabalho. As conseqüências para esta liberdade de criação serão analisadas a partir do estudo das legislações estaduais de regulamentação da parcela supracitada, na forma como se explicitará a seguir.

2.2 O Critério Ambiental para a Tributação: Premissas Teóricas

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 ¼ dos 25% de ICMS com referência a finalidades ambientais, porém, logo se espalhou pelo Brasil. O ICMS ecológico 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), Piauí (2008) e Rio de Janeiro (2009). O Instituto Tributário Verde aponta que outros 10 Estados estão atualmente debatendo o ICMS Ecológico: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Santa Catarina, Sergipe, Piauí e Rio Grande do Norte.²⁵

O critério ambiental como norte para o repasse dos recursos encontra sintonia com o ideal de desenvolvimento sustentável, e não poderia ser diferente. A simetria entre Ecologia e Economia não é mero acaso lingüístico²⁶. Existe uma ligação muito forte entre a defesa do meio ambiente e o uso dos recursos naturais para a produção industrial e o desenvolvimento econômico, pois não parece ser possível dissociar o homem – e suas necessidades – da natureza. Porém, também não há que se permitir que os infinitos desejos humanos levem à destruição do planeta em que vive.

Portanto, é preciso chegar a um ponto de equilíbrio, em que o respeito pelos demais seres vivos, as necessidades de desenvolvimento econômico e as exigências dos direitos fundamentais sejam respeitados. Essa é a equação para a qual escoam as iniciativas de todas as áreas do conhecimento: o desenvolvimento sustentável²⁷.

²⁵ Disponível em: <http://www.tributoverde.com.br/site/modules/mastop_publish/?tac=Introdu%E7%E3o_ao_ICMS_Ecol%F3gic>. Acesso em 13/05/2011.

²⁶ “Ecologia” é palavra formada pelo termo “*oikos*”, que significa “casa”, e por “*logos*” (logia), que significa ciência, estudo. Assim, de forma bem simples, *ecologia* significa a ciência que estuda a nossa casa, o planeta Terra. Há, no entanto, outra ciência que possui uma formação vocabular semelhante: a Economia. E não se trata de mera coincidência: “*oikos*”, que significa “casa” é complementado por “*nomia*”, que significa gerenciamento, organização. Portanto, Ecologia e Economia são ciências relacionadas ao mesmo objeto de estudo, tendo tão-somente focos distintos. Essa conexão, embora pareça óbvia pela abordagem dos vocábulos, não é tão facilmente aceita. É Paulo de Bessa Antunes quem constata que “infelizmente, o ponto de vista de muitas pessoas é que ecólogos e economistas são adversários, com visões antitéticas” (Antunes, 2006, p. 148).

²⁷ “Esse feliz binômio, desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento sustentado, parece ser a harmoniosa solução para a permanente tensão entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente,

Juridicamente, essa convergência é construída ao se pensar a transversalidade do Direito Ambiental.²⁸ Este entendimento de que o direito ao meio ambiente deve fazer parte tanto do rol dos direitos fundamentais, assim como merece ser tratado também pelo seu aspecto econômico, encontra eco na doutrina do direito público, como se pode conferir exemplificativamente nas obras de Lobo Torres²⁹ e Eros Grau³⁰.

A doutrina converge para a conclusão de que não é possível pensar o desenvolvimento econômico sem a proteção ao meio ambiente e sem respeito aos direitos humanos. No entanto, também não é possível pensar a proteção ao ambiente impedindo o desenvolvimento econômico, visto que a melhora dos indicadores econômicos de um país é essencial para que outros direitos fundamentais também sejam efetivados, como por exemplo, o acesso ao trabalho como forma de se garantir uma existência digna.

representando a busca da efetiva conciliação entre um e outra em prol da qualidade de vida do homem” (Domingues, 2007a, p. 19).

²⁸ “A ordem jurídico-ambiental tem um caráter transversal ou policêntrico que exige do jurista uma visão interdisciplinar da tributação” (Herrera Molina, 2000, p. 185). “O Direito Ambiental, portanto, tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentável” (Antunes, 2006, p. 11).

²⁹ “O desenvolvimento econômico deve ser justo para que se torne legítimo. Não é ele que cria uma ordem econômica justa, senão que o ordenamento justo é que propicia as condições para o desenvolvimento. **Em nome do crescimento econômico, não se pode postergar a redistribuição de rendas, nem ofender aos direitos humanos, nem atentar contra o meio ambiente,** nem justificar a corrupção dos políticos. Sendo questão de justiça, a problemática do desenvolvimento econômico não se deixa aprisionar pelo cálculo utilitarista, embora não lhe seja estranha a consideração do útil, que integra a idéia de justiça. **O princípio do desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas deve se afinar com o desenvolvimento humano. (...) Conceito mais próximo dos direitos humanos é o de desenvolvimento humano, que vem sendo discutido sob os auspícios da ONU, especialmente na forma de desenvolvimento humano sustentável, em íntima relação com o meio ambiente sadio e com os direitos das gerações futuras.**” (Torres, 2005, p. 350)-grifou-se.

³⁰ “O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim desta ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, caput, da Constituição. **O desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impende assegurar supõem economia auto-sustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano, e não apenas como dado ou índice econômico**” (Grau, 2006, p. 251) – grifou-se.

Aliás, a compreensão do direito ao meio ambiente equilibrado como parte dos direitos humanos fundamentais é pacífica, tendo sido assim reconhecida pela Conferência de Estocolmo, de 1972³¹, reafirmada durante a ECO 92 (Conferência do Rio de Janeiro³²), e pela Carta da Terra, de 1997³³. O reconhecimento constitucional dessa realidade se encontra na conjugação do art. 225 com o § 2º do art. 5º da Carta Magna brasileira, aquele complementando este na admissão de direitos fundamentais decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição além daqueles tipificados no rol dos direitos e garantias individuais.

O conceito de desenvolvimento sustentável, primeiro sustentáculo teórico deste trabalho, complementa-se com a compreensão de que a tributação ambiental deve ser entendida sob um duplo prisma: o do Direito Tributário e o do Direito Financeiro. Baleeiro defende o Direito Financeiro como o ramo jurídico que estuda integralmente o regramento da atividade financeira do Estado³⁴, enquanto o Direito Tributário ocupa-se especificamente dos aspectos jurídicos da tributação, componente exuberante da atividade financeira. Alguns autores defendem que ambas são ciências plurais, pois se encontram em íntimo relacionamento com os demais subsistemas jurídicos e extrajurídicos (Torres, 2006. p. 12). Esta é a acepção que vem sendo defendida modernamente, de forma a abarcar não apenas as tradicionais ligações com o Direito Civil, Administrativo e Constitucional, mas também as relações com o Direito Penal, Ambiental e Internacional Público.

³¹Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>>. Acessado em 13/05/11.

³²Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>>. Acessado em 13/05/11.

³³A Carta da Terra foi formalmente iniciada em 1997 na cidade de Nova York, USA. Seu principal objetivo é de servir como guia para empresas, governos e sociedade civil de como atuar de maneira responsável em relação ao meio ambiente. Disponível em: <<http://www.earthcharterinaction.org/content/>>. Acessado em 13/05/11.

³⁴ “A atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público.” (Baleeiro, 1981, p.2).

No tocante à articulação do Direito Tributário e do Direito Financeiro com o Direito Ambiental, sua importância deriva da lógica do desenvolvimento sustentável, que permeia não apenas os estatutos jurídicos internacionais como também a legislação pátria. Merecem, pois, convivência harmoniosa o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade ambiental, em simbiose tal que em verdade se deve falar em sustentabilidade fiscal em cooperação com o equilíbrio ambiental, exatamente porque uma ideia não exclui a outra: equilíbrio ou sustentabilidade fiscal convive com equilíbrio ou sustentabilidade ambiental. Mais ainda: **o equilíbrio fiscal é pressuposto da sustentabilidade ambiental**, pois que sem o primeiro não se poderão garantir os recursos necessários à realização da segunda.

Essa delicada harmonia entre os sistemas, porém, não tem sido o padrão dos modos de produção, que buscam apoio em políticas públicas de desenvolvimento (ou, em muitos casos, a ausência delas) que refletem falta de planejamento e busca cega pelo crescimento. Ao contrário, os atos do Poder Público, embora propiciadores de efêmera sensação de segurança material, muitas vezes trazem uma cada vez mais permanente insegurança ecológica (Silva Filho, 2009, p.15).

Portanto, foi em boa hora que os Estados brasileiros decidiram orientar-se pelo critério ambiental para partilhar os recursos com os Municípios, criando o instituto do **ICMS Ecológico**³⁵. Resta analisar de que forma o ideal de proteção à natureza foi materializado em cada unidade federativa, observando-se, ao final, o que de importante foi contemplado – ou omitido – pela legislação fluminense, cujos efeitos serão mais profundamente estudados na terceira parte deste trabalho.

2.3 O ICMS e as formas de partilha por critérios ambientais: as diversas experiências estaduais

³⁵ A nomenclatura varia de um Estado para o outro, conforme se observará a seguir.

Uma primeira observação que deve ser feita é a de que não se trata de uma nova modalidade de tributo³⁶, 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, 2007a). 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 no aumento da carga tributária incidente sobre os contribuintes.

Uma segunda observação sobre o ICMS repassado por critérios ambientais é o potencial indutor destas transferências. Conforme já se observou anteriormente, a indução é a ferramenta mais poderosa de cooperação entre os entes federados (Arretche, 1999). 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, p. 7).

Em terceiro lugar, existe o potencial indenizatório da parcela ambiental. Uma vez que a forma de repasse de 75% da parcela municipal já é constitucionalmente vinculada ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, que é um fator indicador de atividade – econômica e, tradicionalmente, um forte indicativo de poluição, vincular os 25% restantes às áreas de proteção ambiental é uma forma de indenizar as municipalidades pelo território protegido que não pode ser utilizado para as atividades econômicas tradicionais. Os benefícios do repasse do ICMS por critérios ambientais são sintetizados por Silva Júnior:

³⁶ ”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, 2007a, p. 36-37)

O ICMS socioambiental 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. Além disso, esta política tem representado um instrumento de compensação ao custo de oportunidade que alguns municípios têm em abdicar das atividades econômicas tradicionais que produziram riqueza, mas que em contrapartida, por razões intrínsecas ao processo produtivo, degradariam e poluiriam o meio ambiente.” (Silva Junior, 2010, p. 240)

Os benefícios pelo incentivo podem ser numerosos, e essa é a avaliação que Salm faz do instituto:

Os dados levantados indicam que todos os estados ganharam com a implantação do ICMS Ecológico, exceto o Rio Grande do Sul e São Paulo, por terem adotado modelos muito tímidos. O Estado do Paraná obteve grande sucesso ao ampliar significativamente suas áreas de conservação, assim como Minas Gerais, por ter criado o ICMS Ecológico em uma época em que a preservação ambiental era uma prioridade do governo mineiro, diversificando e ensinando muito às demais unidades da Federação. Já o Estado de Tocantins inovou ao incluir critérios ambientais como controle de queimadas e qualidade de conservação do solo. Entre os estados que estão discutindo a implementação do ICMS Ecológico, destaca-se o Estado de Goiás, por apresentar princípios e fundamentos superiores àqueles constantes da legislação de outros estados. O Estado do Ceará também se destaca, porque inclui no ICMS Ecológico a certificação dos municípios, além de prever o fomento aos programas ambientais em curso (Salm, 2007, p. 67)

Para se compreender de que modo cada Estado construiu sua política de indução, e aproveitou, com maior ou menor intensidade, dos benefícios desta política, a seguir será realizada uma breve análise comparativa das legislações dos Estados que já implementaram a legislação, observando as prioridades que foram elencadas na normatização de cada unidade da federação.

2.3.1 Estado do Paraná

O Estado do Paraná, pioneiro da regulamentação por critérios ambientais, inicialmente dispôs sobre o tema em sua Constituição Estadual de 1989, para depois normatizá-lo através da Lei Complementar nº 59, em 1991. No caso paranaense são observados dois critérios ambientais, a conservação da biodiversidade e a proteção dos mananciais de abastecimento para municípios vizinhos. A legislação paranaense priorizou a faceta compensatória do instituto, não contemplando outros critérios ambientais.

Segundo Salm, alguns dos benefícios conseguidos foram: (i) o aumento de 160% das áreas de preservação no estado; (ii) democratização do debate sobre as unidades de conservação; e a (iii) construção dos corredores de biodiversidade (Salm, 2007, p. 67). Loureiro aponta que o órgão ambiental estadual vem buscando criar mecanismos que articulem os gastos das municipalidades com a melhoria da conservação das unidades de conservação e da qualidade ambiental local (Loureiro, 2002, p. 61). Os dispositivos mais importantes da Lei Complementar 59 são:

Art.1º. São contemplados na presente lei, municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.

Art.4º. A repartição de cinco por cento (5%) do ICMS a que alude o artigo 2º da Lei Estadual nº 9491, de 21 de dezembro de 1990, será feita da seguinte maneira:

- cinquenta por cento (50%) para municípios com mananciais de abastecimento.
- cinquenta por cento (50%) para municípios com unidades de conservação ambiental.

Parágrafo único. No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira.

2.3.2 Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo aprovou a Lei 8.510, de 1993, sobre o ICMS Ecológico, destinando 0,5% aos municípios que possuem unidades de conservação criadas pelo Estado e 0,5% como indenização pelas áreas dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica. Novamente se observa, como no Estado do Paraná, uma priorização do caráter compensatório. Salm observa que a legislação paulista não considera o critério qualitativo da UC no cálculo de rateio, que o percentual destinado ao ICMS Ecológico é inexpressivo (1%); e considera apenas as áreas de preservação sob jurisdição estadual para gerar benefícios aos Municípios (Salm, 2007, p. 68). Loureiro observa ainda que a legislação não considera as áreas protegidas por outros níveis de governo ou mesmo as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), além de não existir um processo de avaliação qualitativa das unidades de conservação para efeito da composição do índice (Loureiro, 2002, p. 65). Os aspectos mais relevantes da Lei 8.510/93 são:

Artigo 1.º - Os índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão apurados, anualmente, na forma e prazo estabelecidos pelas Secretaria da Fazenda para aplicação no exercício seguinte, com observância dos seguintes critérios:

I - 76% (setenta e seis por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração;

II - 13% (treze por cento), com base no percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento geral, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - 5% (cinco por cento), com base no percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;

IV - 3% (três por cento), com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do estado, levantadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento;

V - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela Secretaria de Energia;

VI - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observados os critérios estabelecidos no Anexo desta lei;

VII - 2% (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração.

Interessante observar que a própria Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo aponta para os benefícios da política tributária ambiental, conforme se destacou anteriormente neste capítulo³⁷.

³⁷“A utilização de instrumentos vinculados ao direito tributário, como a concessão de benefícios fiscais relativamente aos recursos naturais, corresponde a uma prática plenamente admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo bastante amplo o campo de atuação desse ramo do Direito com relação à proteção e à preservação do meio ambiente natural.

Diante de tantas possibilidades de utilização dos instrumentos tributários para a defesa do meio ambiente, os mesmos vêm sendo utilizados pelos entes dotados da competência tributária para concessão de benefícios fiscais nas hipóteses de resguardo e proteção do patrimônio natural.

Assim, o ICMS Ecológico surge como um interessante mecanismo de utilização de um imposto para fomento de atividades voltadas à preservação ambiental por parte dos municípios, sendo uma importante fonte de recursos para o atendimento dessa finalidade.(...)

A possibilidade de cobrança desse imposto decorre de previsão legal contida no artigo 158 da Constituição Federal, e foi concebida como uma maneira de compensar financeiramente os municípios pelas restrições à expansão de atividades econômicas que importem em degradação ambiental, justamente por conta da presença

2.3.3 Estado do Rio Grande do Sul

A aprovação do ICMS Ecológico no Estado do Rio Grande do Sul se deu através da Lei Estadual 11.038/97, que incluiu critérios estranhos à temática ambiental, como taxa de evasão escolar, mortalidade infantil e o número de propriedades rurais cadastradas. Destaque-se que, entre os critérios ambientais, o Estado pontuou apenas as áreas de preservação ambiental e as áreas inundadas por barragem. Os pontos centrais da legislação gaúcha são citados a seguir:

Art. 1º - O índice de participação de cada município na parcela de 25% (vinte e cinco por cento) 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), reservada aos municípios consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido conforme os seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor adicionado total no Estado, apurada segundo o disposto na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990;

II - 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a população residente no município e a residente no Estado, conforme dados do último censo oficial fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para os anos com dados de censo oficial, e estimativas da Fundação de Economia e Estatística - FEE, para os demais anos;

III - 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado - SAA;

IV - 5% (cinco por cento) com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no município e o das cadastradas no Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração informados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

V - 1% (um por cento) com base na relação percentual entre o inverso da taxa de evasão escolar de cada município e o somatório dos inversos das taxas de evasão escolar de todos os municípios, medidos pela Secretaria da Educação do Estado no ensino municipal de 1º grau;

de Unidades de Conservação, de forma a estimulá-los a investir os recursos repassados na gestão e no aumento dessas áreas naturais, aumentando, assim, sua parcela no repasse dos recursos, gerando um círculo virtuoso. Conclui-se, portanto, que o ICMS Ecológico constitui uma importante ferramenta de política pública, com observância do princípio do “provedor-recebedor”, para que os estados estimulem os municípios a participarem de um processo de desenvolvimento sustentável em larga escala, por meio de retribuição à execução de atividades ambientalmente positivas em seus respectivos espaços territoriais.” Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/icmsecologico.php>>. Acesso em 20/05/2011.

VI - 1% (um por cento) com base na relação percentual entre o inverso do coeficiente de mortalidade infantil de cada município e o somatório dos inversos dos coeficientes de mortalidade infantil de todos os municípios, medidos pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente do Estado, relativos ao ano civil a que se refere a apuração;

VII - 0,5% (cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a pontuação de cada município no Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração (Projeto Parceria - Lei nº 10.388, de 2 de maio de 1995) e o somatório de todas as pontuações de todos os municípios, apuradas pela Secretaria da Fazenda do Estado;

VIII - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a produtividade primária do município e a do Estado, no ano civil a que se refere a apuração, obtidas pela divisão do valor da produção primária, conforme levantamento da Secretaria da Fazenda, pelo número de quilômetros quadrados, referidos no inciso III.

2.3.4 Estado de Minas Gerais

Minas Gerais implementou o ICMS Ecológico a partir da Lei Complementar Estadual 12.040/95, que contempla 12 critérios. Além dos critérios econômicos tradicionais, como valor adicional ou valor agregado, território e população, também estão contemplados critérios de educação, área cultivada, patrimônio cultural, saúde, receita própria dos Municípios e uma cota mínima para cada municipalidade. Talvez em razão destes dois últimos critérios é que a lei tenha sido batizada de “Lei Robin Hood”³⁸. Porém, um número tão grande de fatores de distribuição acaba por pulverizar os recursos repassados, fazendo com que estes não sejam significativos a médio prazo, a ponto de manterem a indução de

³⁸ “Para tentar corrigir estas distorções é que foi criado a Lei Robin Hood, que entrou em vigor em Minas Gerais a partir de 1995. **Esta lei melhorou no início a situação dos pequenos municípios mineiros, mas no ritmo que as coisas estavam indo atualmente nem daqui há um século as distorções apontadas acima seriam corrigidas. Como eu disse, ela amenizou a situação.** Os dados acima são de 2005, ou seja 10 anos depois de criada a lei em Minas e a situação não mudou muito. Mas houve uma certa redistribuição dos recursos do ICMS entre os municípios maiores e os menores que são em grande maioria. Em Minas Gerais, os 150 municípios que mais arrecadaram ICMS antes da lei, concentravam 91,94% do total deste tributo em 1995. Em 1998, este percentual caiu para cerca de 79% do total do tributo arrecadado. A partir de 2002, este percentual se estabiliza em torno de 78,6% do total, considerando os 150 maiores. Se considerarmos os 12 maiores municípios que arrecadam ICMS em Minas, a situação é um pouco diferente: estes maiores municípios arrecadavam 50% do tributo antes da lei; depois da lei caiu para 40,83% (de 1998 a 2002), e voltou a subir levemente de 40,5% (2006), 40,7% (2008) e 41,35% em 2010. **Enfim, percebemos que a lei provocou mudanças significativas (embora insuficientes) nos primeiros 4 anos de funcionamento e depois estabilizou e congelou o processo de redistribuição dos recursos, havendo mesmo uma tendência à reconcentração.**” SOARES, Daniel Miranda. Disponível em: <<http://www.artigos.com/artigos/sociais/economia/o-icms-e-a-lei-robin-hood-15481/artigo/>>. Acesso em 20/05/2011.

atuação das entidades municipais. Observem-se a seguir todos os critérios contemplados pela “Lei Robin Hood”:

Art. 1º - A parcela de receita 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 -pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, será distribuída nos percentuais e nos exercícios indicados no Anexo I desta Lei, conforme os seguintes critérios:

I -Valor Adicionado Fiscal -VAF -: valor apurado com base nos critérios para cálculo da parcela de que trata o inciso I do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal;

II -área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informada pelo Instituto de Geociências Aplicadas - IGA -, da Fundação Centro Tecnológico do Estado de Minas Gerais - CETEC -;

III -população: relação percentual entre a população residente no município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV -população dos 50 (cinquenta) municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos 50 (cinquenta) Municípios mais populosos do Estado e a população total destes, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;

V -educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, publicada pela Secretaria de Estado da Educação até o dia 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com o Anexo II desta Lei, observado o disposto no § 1º;

VI -área cultivada: relação percentual entre a área cultivada do município e a área cultivada do Estado, cujos dados serão publicados pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento até o dia 30 de abril de cada ano, com base em dados fornecidos pelo IBGE;

VII -patrimônio cultural: relação percentual entre o índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices para todos os municípios, fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico -IEPHA -, da Secretaria de Estado da Cultura, que fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei;

VIII - meio ambiente: observado o seguinte:

a -parcela de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total será distribuída aos municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e a 50% (cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá o respectivo investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio "per capita", fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários;

b -o restante dos recursos será distribuído com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastradas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;

c -a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativamente ao ano civil imediatamente anterior, com a relação de Municípios habilitados segundo as alíneas "a" e "b";

IX -gasto com saúde: relação entre os gastos com saúde "per capita" do município e o somatório dos gastos com saúde "per capita" de todos os municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

X -receita própria: relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo Município, baseada em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

XI -cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios;

XII -Municípios mineradores: percentagem média do Imposto Único sobre Minerais -IUM -recebido pelos Municípios mineradores em 1988, com base em índice elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda, demonstrando a efetiva participação de cada um na arrecadação do IUM naquele exercício;

XIII -compensação financeira por desmembramento de distrito: compensação financeira aos Municípios remanescentes de Mateus Leme e Mesquita, devido à emancipação de distritos deles desmembrados.

2.3.5 Rondônia

Rondônia normatizou o ICMS Ecológico através da Lei Complementar Estadual 147/96, calcado apenas no critério referente às Unidades de Conservação e outros espaços especialmente protegidos. A legislação possui caráter marcadamente compensatório, tal como Paraná e São Paulo. Trechos mais importantes da Lei complementar 147/96 são destacados abaixo:

Art. 1º - As parcelas de receita pertencentes aos municípios, provenientes do produto da arrecadação de impostos de competência do Estado e de transferência por este recebidas, serão distribuídas da seguinte forma:

I – 75% (setenta e cinco por cento), na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizados em seu território;

II – 25% (vinte e cinco por cento), em consonância com o disposto abaixo:

a) 0,5% (meio por cento) proporcional à superfície territorial;

b) 5% (cinco por cento) proporcional à produção agrícola, pecuária e extrativa;

c) 0,5% (meio por cento) proporcional à população;

d) 14% (catorze por cento) em partes iguais; (NR Dada pela LC.147, de 15.06.96 – efeitos a partir de 15.01.96) *Redação Anterior: d) 19% (dezenove por cento) em partes iguais.*

e) 5% (cinco por cento) proporcionais a ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação. (AC pela LC.147, de 15.01.96 – efeitos a partir de 15.01.96)

2.3.6 Mato Grosso do Sul

Mato Grosso do Sul aprovou o ICMS Ecológico através da Lei Complementar 77/94, que só foi regulamentado pela Lei Complementar Estadual 2.193/00, Segundo Salm, a legislação prevê que o monitoramento financeiro e a co-gestão dos projetos relacionados ao ICMS Ecológico poderão ser efetuados por meio dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente (Salm, 2007, p. 68). Interessante constatar que o Estado pontuou Municípios que possuem unidades de conservação, mananciais de abastecimento de água ou que obtiverem seus recursos naturais ou potencialidade turística degradadas. Os trechos mais importantes da normatização seguem abaixo:

Art. 2º Acrescenta-se, no mesmo artigo 1º, III, a alínea “f”, com a seguinte redação:

“f) cinco por cento, na forma da Lei, para rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de preservação ambiental, assim entendidas as estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos

florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou que sejam diretamente influenciado por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.”

Lei Complementar Estadual 2.193/00

Art. 1º São beneficiados pela presente Lei, municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ou que sejam diretamente influenciados por elas, bem assim aqueles com mananciais de abastecimento público e os que tiverem seus recursos naturais e sua potencialidade turística degradados.

2.3.7 Mato Grosso

O Estado de Mato Grosso tratou da matéria através da Lei Complementar nº 73/00 e do Decreto Estadual 2.758/00, que incluiu, além dos Municípiosdetentores de ? unidades de conservação em seu território, aqueles também que possuem terras indígenas, seguindo a lógica de compensar a municipalidade pelas áreas que não podem ser utilizadas para fins de atividade econômica. Interessante observar que o órgão ambiental estadual levará em consideração a atitude e as ações diretas ou indiretas empreendidas pelos municípios, fortalecendo a lógica de indução que inicialmente se argumentou neste trabalho. Interessante observar também que a legislação estadual considera imprescindível a instituição de legislação municipal para realizar os repasses, reforçando a autonomia municipal com os repasses. Os principais trechos da Lei Complementar 73/00 são:

Art. 2º A parcela de receita 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 Comunicações - ICMS, pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual, será de 25% (vinte e cinco por cento), distribuída conforme os seguintes critérios: Receita Própria, População, Área do Município, Cota Igual, Saneamento Ambiental e Unidade de Conservação/Terra Indígena.

Parágrafo único Os percentuais correspondentes aos critérios de distribuição da parcela do ICMS referida no *caput* deste artigo serão assim definidos:

Critérios	Percentuais por exercício fiscal		
	1º ano	2º ano	3º ano
Receita Própria	8,0%	8,0%	6,0%
População	2,0%	2,0%	2,0%
Área do Município	1,0%	1,0%	1,0%
Cota Igual	9,0%	9,0%	9,0%
Saneamento Ambiental	0,0%	0,0%	2,0%
Unidade de Conservação/Terra Indígena	5,0%	5,0%	5,0%
Soma	25,0%	25,0%	25,0%

E do Decreto Estadual n.o 2.758, de 16 de julho de 2001:

Art. 1º Para cumprimento da Lei, visando promover a justiça fiscal e a melhoria da qualidade de vida pela conservação da biodiversidade, serão contemplados os municípios que abrigam em seu território o todo ou parte de Unidades de Conservação e as Terras Indígenas.

Art. 9º Fica criado o Programa Estadual do ICMS Ecológico, instrumento para consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação e da estratégia estadual para conservação da biodiversidade, tendo como objetivos fundamentais o aumento da quantidade e da superfície de áreas protegidas no Estado, a melhoria da qualidade da sua conservação e a justiça fiscal, e implantação de um Programa de apoio às ações dos municípios para conservação da biodiversidade.

Art. 13 Como critério fundamental para avaliação da qualidade das Unidades de Conservação deverá ser levado em conta entre outros, a atitude e as ações diretas ou indiretas empreendidas pelos municípios contemplados em relação a melhoria da conservação da Unidade de Conservação ou Terra Indígena, independente do âmbito de gestão da área, sendo imprescindível a instituição de legislação municipal para tal.

Parágrafo único. A operacionalização disposta neste artigo poderá ser consubstanciada em Termos de Compromissos firmados pelos municípios e anuído por parceiros intervenientes interessados na conservação da biodiversidade, tais como: Ministério Público, Organizações não Governamentais, Universidades, entre outros.

Art. 14 Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente poderão proceder ao acompanhamento técnico e financeiro dos Projetos desenvolvidos pelos municípios que recebem recursos do ICMS Ecológico, em especial a partir dos Planos e Aplicação apresentados, devendo seus relatórios ser considerados quando das avaliações e reavaliação das unidades de conservação que beneficiam o respectivo município.

Parágrafo único. No caso da inexistência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, a FEMA incentivará a criação destes.

2.3.8 Pernambuco

Em Pernambuco, o ICMS Ecológico é denominado de "ICMS Sócio-ambiental", e foi aprovado pela Lei 11.899/2000 e Lei Nº 12.206/2002, repassando 15% (quinze por cento) da parcela de ICMS destinada aos Municípios, a partir do ano 2004, a partir de aspectos sócio-ambientais. Destes aspectos, 1% (um por cento) destina-se aos Municípios que possuem unidades de conservação e 5% (cinco por cento) devem ser distribuídos de forma igualitária aos municípios que possuam unidade de compostagem ou aterro sanitário controlado;

Art. 2º A participação de cada Município na receita do ICMS que lhe é destinada será determinada mediante a aplicação de um índice percentual correspondente à soma das seguintes parcelas:

I - 75% (setenta e cinco por cento) da sua participação relativa no valor adicionado do Estado, apurado nos termos de decreto do Poder Executivo;

II - 25% (vinte e cinco por cento), observando-se o seguinte:

a) a partir do exercício de 2004:

1. 10% (dez por cento), a serem distribuídos com base na participação relativa de cada Município no somatório das diferenças positivas entre o índice percentual de participação vigente para cada Município, no exercício anterior, e a percentagem determinada nos termos do inciso I;

2. 15% (quinze por cento), obedecidas as seguintes normas:

2.1 1% (um por cento), a ser distribuído entre os Municípios que possuam Unidades de Conservação, com base no índice de conservação do respectivo Município, fornecido semestralmente pela CPRH, considerando a área da unidade de conservação, a área do Município, a categoria de manejo e o grau de conservação do ecossistema protegido, observada a legislação pertinente;

2.2.5% (cinco por cento), a serem distribuídos proporcionalmente às populações totais dos Municípios que possuam Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, mediante Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário, respectivamente, licenciados pela CPRH;

2.3.3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Saúde, considerando-se a participação relativa do inverso do coeficiente da mortalidade infantil, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Saúde do Estado;

2.4.3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Educação, considerando-se a participação relativa do número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, com base no resultado do censo escolar anual, publicado por meio de portaria do Ministério da Educação;

2.5.3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à Receita Tributária Própria, considerando-se a sua participação relativa na arrecadação "per capita" de tributos municipais de todos os Municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

Silva Junior aponta alguns dos efeitos do ICMS Sócio-ambiental que já podem ser analisados, como a transferência de recursos via ICMS dos municípios mais ricos para os mais pobres, que ainda não foi verificada - o que pode ser explicado pelo fato de ainda não se evidenciar um esforço necessário por parte dos governos locais para a adesão à política socioambiental praticada (Silva Junior, 2010, p. 247).

Considerando apenas os critérios ambientais, Silva Júnior afirma que, considerando o quesito “resíduos sólidos”, apenas 10% dos Municípios pernambucanos estavam sendo beneficiados no ano de 2008, levando o autor a concluir que:

Pelo número de municípios favorecidos, percebe-se uma baixa adesão à política ambiental, durante o período analisado. Desta forma, não se pode afirmar, que a referida Lei tenha trazido a percepção de benefícios econômicos aos gestores

municipais em relação cumprimento de seus deveres ambientais. Embora, acredite-se que esta falta de percepção pode estar relacionada à ausência de conhecimento dos benefícios por partes dos destes gestores Tal fato pode ter sido agravado pelas diferentes mudanças na Lei e nos critérios de repasse do ICMS, desde a sua criação. Com a nova alteração da Lei em 2007 e uma perpetuação dos critérios ali estabelecidos, pode surgir uma maior adesão dos municípios a práticas ambientais que favoreça a toda a sociedade. (Silva Junior, 2010, p. 253)

2.3.9 Amapá

O Estado do Amapá aprovou o ICMS Ecológico através da Lei Estadual 322/96, implementando critérios semelhantes ao modelo adotado em Minas Gerais;

Art. 1º - O Governo do Estado do Amapá, através da Secretaria de Estado da Fazenda, repassará aos Municípios:

I - 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto Estadual incidente sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada um deles;

II - 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto Estadual sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação dos Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicações;

III - 25% (vinte cinco por cento) da receita recebida pelo Estado, na forma do inciso II do art. 159, da Constituição Federal.

Art. 2º - As parcelas de receita de que tratam os incisos II e III deste artigo serão creditadas segundo os critérios a seguir:

I - 3/4 (três quartos) na proporção do Valor Adicionado, nas operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços;

II - 1/4 (um quarto) será distribuído nos percentuais e nos exercícios do Anexo I desta Lei conforme os seguintes critérios:

§ 1º - área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

§ 2º - população: relação percentual entre a população residente no Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

§ 3º - população dos 03 (três) Municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos 03 (três) Municípios mais populosos do Estado e a população total destes, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;

§ 4º - educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, publicada pela Secretaria de Estado da Educação até o dia 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com Anexo II desta Lei, observado o disposto no Art. 2º;

§ 5º - área cultivada: relação percentual entre a área cultivada do Município e a área cultivada do Estado, cujos dados publicados pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, até o dia 30 de abril de cada ano, com base em dados fornecidos pelo IBGE;

§ 6º - patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices para todos os Municípios, fornecida pela Fundação Estadual da Cultura, que fará publicar até o dia 30 de abril de cada ano, os

dados apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei:

§ 7º - meio ambiente, observado o seguinte:

a) os recursos serão distribuídos com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastrados, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual:

b) a Secretaria de Estado de Meio Ambiente fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano os dados apurados relativamente ao ano civil imediatamente anterior, com a relação de Municípios habilitados segundo a alínea anterior.

§ 8º - gastos com saúde: relação entre os gastos de saúde "per capita" do Município e o somatório dos gastos de saúde "per capita" de todos os Municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.

§ 9º - receita própria: relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo Município, baseada em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, atestados pelo Tribunal de Contas do Estado.

§ 10 - cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios.

A legislação do Estado do Amapá é praticamente idêntica à de Minas Gerais, não contemplando questões regionais como a dos Municípios mineradores que a legislação mineira expressamente mencionou.

2.3.10 Tocantins

O Estado de Tocantins regulamentou seu ICMS Ecológico a partir da Lei Estadual 1.323/02. Interessante observar que a própria legislação menciona que “serão adotados índices que incentivem os Municípios”, explicitando a noção anteriormente defendida de que os entes que compõem a federação se ajudam mutuamente por meio da **indução**. Outro aspecto da legislação que merece ser destacado é a inclusão de critérios como aprovação de legislação ambiental local e dotação orçamentária que resultem na estruturação da Política Municipal do Meio Ambiente e da *Agenda 21* local, em uma clara política de fortalecimento das municipalidades, ao estimular que estas criem seus **próprios** sistemas ambientais. Por fim, a *quota igual*, que é o valor isonomicamente distribuído por todas as municipalidades

tocantinenses, permaneceu, apesar da diminuição do seu valor. Os trechos mais relevantes da Lei Estadual 1323/02 são:

Art. 1º. Na composição dos cálculos da parcela do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, a partir do exercício de 2003, serão adotados índices que incentivem os municípios a:

I - criar leis, decretos e dotações orçamentárias que resultem na estruturação e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e da Agenda 21 local;

II - abrigar unidades de conservação ambiental, inclusive terras Indígenas;

III - controlar queimadas e combater incêndios;

IV - promover:

a) a conservação e o manejo do solo;

b) o saneamento básico;

c) conservação da água;

d) a coleta e destinação do lixo.

Art. 2º. A partir de 2003, os incisos I, II, III e IV do art. 1º da Lei 765, de 27 de junho de 1995, passam a vigorar na conformidade do anexo único a esta Lei.

ANEXO ÚNICO À LEI Nº 1.323 DE 04 DE ABRIL DE 2002.	ANO					DE DE
	IMPLANTAÇÃO/ÍNDICES CÁLCULOS					
CRITÉRIOS	2003	2004	2005	2006	2007	
Valor Adicionado	82,5	80,2	78,9	75,6	75,0	
Quota igual	9,0	8,5	8,0	8,0	8,0	
População	2,5	2,4	2,3	2,2	2,0	
Área territorial	2,5	2,4	2,3	2,2	2,0	
Política Municipal do Meio Ambiente	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0	
Unidades de Conservação e Terras Indígenas	1,0	1,5	2,0	2,5	3,5	
Controle e combate a queimadas	0,5	1,5	1,5	2,0	2,0	
Saneamento Básico, Conservação da Água e Coleta e Destinação do Lixo	1,0	1,5	2,0	3,5	3,5	
Conservação e Manejo do Solo	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

2.3.11 Acre

No Acre, a parcela ambiental é denominada de ICMS Verde, que foi regulamentada pela Lei Estadual 1.530/04. De especial, pode ser destacado que o valor de repasse é alto, correspondendo a 5% do total do ICMS arrecadado. O único critério de repasse é o de unidades de conservação e a presença de comunidades indígenas. O trecho mais relevante da legislação será destacado abaixo:

Art. 1º Por intermédio da presente lei, serão contemplados com o instituto tributário denominado ICMS Verde os municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas.

Art. 2º A alíquota relativa ao ICMS Verde será equivalente a cinco por cento da arrecadação total do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS no Estado do Acre.

Art. 3º As unidades de conservação ambiental a que alude o art. 1º desta lei são as áreas de preservação ambiental, as comunidades indígenas, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada.

Parágrafo único. As prefeituras deverão cadastrar as unidades municipais de conservação ambiental junto à autoridade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos ambientais.

Art. 4º A repartição de cinco por cento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS será feita de forma linearmente equitativa, observando os tamanhos e o número das áreas de preservação ambiental circunscritas na área geográfica de cada município.

2.3.12 Ceará

O Estado do Ceará aprovou seu ICMS Ecológico através da Lei Estadual 14.023/07, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 29.306/08. Aqui o destaque é a incorporação da metodologia utilizada pelo Programa Selo Município Verde³⁹ ao ICMS Ecológico:

³⁹ Segundo o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Ceará, o Programa Selo Município Verde objetiva “Incentivar as municipalidades a implementarem políticas públicas ambientais, visando a sustentabilidade do seu desenvolvimento e a qualidade de vida da população.” Disponível em: <<http://www.conpam.ce.gov.br/categoria1/seloverde/documentos/APRESENTACAO%20VII%20SEMINARIO%20REGIONAL%20PSMV%202010.pdf>> . Acesso em 31/10/2010.

Art.1º Os critérios de distribuição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios cearenses regem-se pelo disposto na Lei estadual nº12.612, de 7 de agosto de 1996, com a redação dada pela Lei nº14.023, de 17 de dezembro de 2007, regulamentada por este Decreto.

Parágrafo único. A parcela de que trata o caput será apurada e distribuída com observância aos percentuais seguintes:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF;

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental.

Art.2º Sempre que a parcela de um município "i" resultar, para este município, em uma receita total referente aos incisos I, II, III e IV do parágrafo único do Art.1º superior a 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita do ano anterior, ela será automaticamente ajustada de forma a obedecer a esse limite.

Parágrafo único. O limite de 25% (vinte e cinco por cento) será calculado descontando o aumento de receita resultante do crescimento nominal do ICMS total do Estado.

Art.3º Os recursos que surgirem da aplicação do Art.2º serão repassados, de forma crescente, aos municípios com menores variações de receitas relativas ao ano anterior.

Parágrafo único. Os recursos de que trata o caput deste artigo só poderão ser repassados a um determinado município "i" quando aquele imediatamente anterior apresentar mesma variação de receita relativa ao ano anterior.

Embora os valores repassados a título ambiental sejam baixos, trata-se de uma política mais redistributiva, uma vez que os recursos são repassados de forma crescente aos Municípios que obtiveram menores variações de receita, fortalecendo as municipalidades mais fracas. Há que se observar que o desenho da legislação favorece os pequenos, independente de seus desempenhos ambientais, privilegiando o aspecto distributivo em detrimento da disputa pelo recurso

2.3.13 Goiás

O Estado de Goiás aprovou em 2007 a Emenda Constitucional 40 à Constituição Estadual, passando a destinando 5% dos recursos passíveis de serem regulamentados por Lei Estadual para o ICMS Ecológico – com base nos critérios de fiscalização, defesa, preservação e recuperação do meio ambiente. Contudo, a regulamentação ainda não foi providenciada.

Art. 107 - Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

§ 1º - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas nos incisos IV e VI deste artigo, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 85% (oitenta e cinco por cento), na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 30-05-2007.

II - dez por cento, distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios.

III - 5% (cinco por cento), distribuídos na proporção do cumprimento de exigências estabelecidas em lei estadual específica, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente.
- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 40, de 30-05-2007, D.O. de 06-06-2007 - Suplemento.

2.3.14 Piauí

A Lei 5813/08 estabeleceu que o ICMS Ecológico é um “prêmio” para os Municípios que conquistarem o Selo Ambiental, que é, segundo a legislação, “um documento de certificação ambiental” conferido em três categorias: A, B ou C. A classificação ocorrerá de acordo com o número de itens atendidos num rol total de nove requisitos ambientais, tais como: gestão de resíduos sólidos, educação ambiental, reflorestamento, redução do risco de queimadas, proteção de mananciais, redução do desmatamento, identificação e minimização de fontes de poluição, edificações irregulares, disposições legais sobre Unidades de Conservação ambiental e política municipal de meio ambiente.

As três categorias estão assim distribuídas: os Municípios que atenderem seis requisitos do total de nove merecem classificação na categoria A; aqueles que atenderem

quatro, serão classificados na categoria B; e as municipalidades que cumprirem três dos nove requisitos compõem o grupo C. Além disso, coloca como condição obrigatória a existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente, sem o qual o município não pode participar do ICMS Ecológico.

O valor total repassado será de 5%, aumentando gradativamente, ano a ano subsequentes à implementação do repasse, de 1,5% para 3% e por fim para 5% do produto da arrecadação do ICMS, o que, segundo informação da Secretaria de Meio ambiente do Estado do Piauí, só deverá ocorrer a partir de 2012⁴⁰.

Art. 1º - Fica instituído o ICMS ecológico para contemplar os municípios que se destacarem na proteção ao meio ambiente e recursos naturais nos termos desta lei e de seu regulamento.

§ 1º - O recurso do ICMS Ecológico é prêmio ao município que conquistar o Selo Ambiental, não ficando excluído, o município, portanto, da repartição do ICMS na forma preconizada pelas Leis nº 4.257, de 06 de janeiro de 1989 e 5.001, de 14 de janeiro de 1998.

§ 2º - Para viabilizar o benefício, fica instituído o Selo Ambiental que é um documento de certificação ambiental e se apresenta em três categorias: Categoria A, Categoria B e Categoria C que será conferido ao município conforme o nível de sua gestão dos recursos naturais e meio ambiente.

I - Categoria A: gestão ambiental de acordo com os padrões de desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, aproximando-se do que seria ideal quanto ao abordado nas alíneas abaixo, com efetivas providências para solução de, pelo menos, seis delas:

- a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar - coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos - aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;
- b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada;
- c) redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas - reflorestamento;
- d) redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade;
- e) proteção de mananciais de abastecimento público;
- f) identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, procurando minimizá-las;
- g) edificações irregulares - inadequação às normas de uso e ocupação do solo;
- h) disposições legais sobre unidades de conservação ambiental - comunidades indígenas, estações ecológicas, parques, reservas florestais, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, existentes no município;
- i) elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto.

⁴⁰Disponível em: < <http://www.semar.pi.gov.br/noticia.php?id=1778&pes=icms>>. Acesso em 20/05/2011.

II - Categoria B: em relação ao grupo da Categoria A, o município está caminhando para uma gestão ambiental adequada, já tendo regulamentado e estando em funcionamento, pelo menos quatro das providências das alíneas do inciso I, § 2º deste artigo, mas ainda existem problemas a serem solucionados;

III - Categoria C: o município está dando os primeiros passos para implantar uma política ambiental adequada, que garanta seu desenvolvimento sustentável, com apenas três das providências das alíneas do inciso I, § 2º deste artigo, já mereceram atenção municipal.

Art. 3º - Dos 25% (vinte e cinco por cento) constitucionais, do produto da arrecadação do ICMS, bem como de seus acréscimos legais, 5% (cinco por cento) constituirá o ICMS Ecológico e deverá ser repartido, entre os municípios que satisfizerem as condições do art. 1º desta lei, mediante aplicação progressiva de índice percentual - 1,5% (um e meio por cento) no primeiro ano, 3,0% (três por cento) no segundo ano e finalmente 5,0% (cinco por cento) no terceiro ano de distribuição do ICMS Ecológico, como dispõe esta lei e o seu regulamento.

§ 1º - No primeiro ano de distribuição no ICMS Ecológico - ano seguinte ao da entrada em vigor desta lei - aplicar-se-ão os seguintes índices percentuais, conforme o desempenho dos municípios que se engajarem em defesa do meio ambiente, conforme avaliação da SEMAR, como dispõe o 2º do art. 4º desta lei, e do seu regulamento.

I - Para os municípios distinguidos com o Selo Ambiental:

- a) Categoria A: 0,70% (zero vírgula setenta por cento);
- b) Categoria B: 0,50% (zero vírgula cinquenta por cento);
- c) Categoria C: 0,30% (zero vírgula setenta por cento);

§ 2º - No segundo ano de distribuição do ICMS Ecológico aplicar-se-ão os seguintes índices:

I - Para os municípios que conquistaram o Selo Ambiental:

- a) Categoria A: 1,30% (um vírgula trinta por cento);
- b) Categoria B: 1,00% (um por cento);
- c) Categoria C: 0,70% (zero vírgula setenta por cento).

§ 3º - No terceiro ano consecutivo de distribuição do benefício encerra-se a progressividade, estabelecendo-se em definitivo os índices percentuais do ICMS Ecológico, segundo a avaliação da SEMAR conquistada pelo município:

I - Para os municípios distinguidos com o Selo Ambiental:

- a) Categoria A: 2,00% (dois por cento);
- b) Categoria B: 1,65% (um vírgula sessenta e cinco por cento);
- c) Categoria C: 1,35% (um vírgula trinta e cinco por cento);

Art. 5º - Para o município participar do ICMS Ecológico é essencial a existência, ou que seja criado, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente que, entre outras atribuições, deverá elaborar legislação sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas às peculiaridades locais, respeitadas a legislação federal e estadual sobre o assunto.

Parágrafo único - O Plano Diretor Municipal deve dispor capítulo sobre a política e ações ambientais, com objetivos a serem perseguidos.

2.3.15 Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro aprovou o seu ICMS Ecológico através da Lei 5.100/2007, regulamentada pelo Decreto 41.844/2009. Pela legislação fluminense, são repassados aos Municípios, a título de critério ambiental, 2,5% do ICMS total arrecadado a partir do ano de 2011. A parcela ambiental é composta da seguinte forma: 45% para RPPNs e APPs (sendo que, deste valor, 20% são pontuados para as áreas municipais), 30% para a proteção dos recursos hídricos e 25% para a destinação adequada dos resíduos sólidos.

Destaquem-se três aspectos da legislação fluminense. O primeiro é o de que não há valores mínimos a serem repassados para os Municípios, mesmo para os entes mais pobres. O segundo é o de que as municipalidades que assumirem o ônus da criação de áreas protegidas são bonificadas. Por fim, o pré-requisito para recebimento dos recursos ambientais está a criação do Sistema Municipal Ambiental, composto, no mínimo, de Conselho Municipal do Meio Ambiente, Fundo Municipal do Meio Ambiente, Órgão administrativo executor da política ambiental municipal; e Guarda Municipal ambiental. Os aspectos centrais da legislação, para efeitos de comparação com os demais Estados, são destacados a seguir:

Art. 2º - O percentual a ser distribuído aos municípios, em função do critério de conservação ambiental acrescido, será de 2,5% (dois vírgula cinco pontos percentuais) subtraídos da parcela total distribuída aos municípios de acordo com a Lei nº 2.664/96 e será implantado de forma sucessiva anual e progressiva, conforme os seguintes percentuais:

- I** – 1% (um por cento) para o exercício fiscal de 2009;
- II** – 1,8% (um vírgula oito por cento) para o exercício fiscal de 2010;
- III** – 2,5% (dois vírgula cinco por cento) para o exercício fiscal de 2011.

§ 1º - Para a inclusão do componente ambiental entre os critérios de distribuição previstos na Lei nº 2.664/96 serão proporcionalmente redimensionados os índices percentuais de população, área e de receita própria, conforme decreto regulamentar a ser editado.

§ 2º - Os recursos a que se refere este artigo serão divididos entre os componentes do critério de conservação ambiental previsto no inciso VI do Artigo 1º da Lei nº 2.664/96 alterada, percentualmente, respeitada a progressividade da sua implantação estabelecida nos incisos do *caput* deste artigo, da seguinte forma:

- 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).

Art. 3º - Para beneficiar-se dos recursos previstos nesta Lei, cada município deverá organizar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, composto no mínimo por:

I - Conselho Municipal do Meio Ambiente;

II - Fundo Municipal do Meio Ambiente;

III - Órgão administrativo executor da política ambiental municipal;

IV - Guarda Municipal ambiental.

Parágrafo único - O Estado, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, estabelecerá programa de apoio aos municípios, visando integrá-los aos benefícios desta Lei.

Os 15 Estados que legislaram sobre os critérios de repasse dos 6,25% (1/4 de 25%) passíveis de regulamentação estadual o fizeram tendo como norte a proteção ambiental; contudo, a forma da normatização variou de ente para ente. As omissões e inclusões são muito significativas do que cada ente compreende como sendo o fator mais importante a ser considerado no repasse. No item a seguir, serão apresentadas as conclusões que podem ser tiradas com base na análise comparada até aqui empreendida.

2.4 Conclusões Parciais da Comparação entre Legislações Estaduais

Com o objetivo de facilitar a comparação entre as legislações estaduais, serão destacadas as características centrais destas leis na tabela a seguir:

Estados	Porcentagem do critério ambiental sobre o valor total do ICMS arrecadado	Obrigatoriedade dos Municípios construírem uma Política Ambiental própria como pré-requisito para receber repasses	Possui critérios externos ao ambiental, como saúde, educação, patrimônio cultural e áreas cultivadas	Inclui um critério de valor mínimo a ser repassado para cada Município	Critérios ambientais: áreas de preservação ambiental (de qualquer natureza jur.)	Critérios ambientais: pontuação extra para unidades de conservação ambiental municipal	Outros critérios ambientais contemplados
1. Paraná	5%	Não	Não	Não	Sim	Não	Inclui áreas de mananciais de abastecimento de água
2. São Paulo	1% ⁴¹	Não	Sim	Não	Sim	Não	Inclui áreas inundadas por barragens
3. Rio Grande do Sul	7%	Não	Sim	Não	Sim	Não	Inclui áreas inundadas por barragens
4. Minas Gerais	1% ⁴²	Não	Sim	Sim	Sim	Não	O critério ambiental pontua apenas o tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário e as unidades de conservação
5. Rondônia	5%	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
6. Mato Grosso do Sul	5%	Não	Não	Não	Sim	Não	Inclui áreas de mananciais de água e áreas de recursos naturais ou potencialidade turística degradados
7. Mato Grosso	7% ⁴³	Não ⁴⁴	Não	Sim ⁴⁵	Sim	Não	Inclui áreas que possuem comunidades indígenas

⁴¹ Correspondente ao somatório dos requisitos de áreas inundadas para a geração de energia e de espaços territoriais especialmente protegidos.

⁴² A partir do ano de 2000, de acordo com o Anexo I da Lei Complementar 12.040/95.

⁴³ O valor de 7% refere-se à soma dos critérios de saneamento ambiental e unidades de conservação/terra indígena a partir do 3º ano de implementação, de acordo com o Art. 2º, § único, da Lei Complementar 73 de 2000.

⁴⁴ Embora a obrigatoriedade não seja pré-requisito, a legislação estadual, através do art. 13 do Decreto 2758/01, considera ser “imprescindível a instituição de legislação municipal” para que se possa avaliar a qualidade das Unidades de Conservação, critério fundamental para o repasse.

⁴⁵ O critério de valor mínimo é designado como “quota igual” pela legislação ambiental, que é repassada equitativamente a todos os Municípios.

Estados	Porcentagem do critério ambiental sobre o valor total do ICMS arrecadado	Obrigatoriedade dos Municípios construírem uma Política Ambiental própria como pré-requisito para receber repasses	Possui critérios externos ao ambiental, como saúde, educação, patrimônio cultural e áreas cultivadas	Inclui um critério de valor mínimo a ser repassado para cada Município	Critérios ambientais: áreas de preservação ambiental (de qualquer natureza jur.)	Critérios ambientais: pontuação extra para unidades de conservação amb. municipal	Outros critérios ambientais contemplados
8. Pernambuco	6% ⁴⁶	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sistemas de Tratamento de Resíduos Sólidos
9. Amapá	1,4% ⁴⁷	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não
10. Tocantins	3%	Sim	Não	Sim ⁴⁸	Sim	Sim	Terras indígenas, controle de queimadas, conservação do solo, saneamento básico, conservação da água e coleta de lixo.
11. Acre	5%	Não	Não	Não	Sim	Não	Inclui áreas que possuem comunidades indígenas.
12. Ceará	2%	Não	Sim	Sim ⁴⁹	Sim	Não	O critério ambiental pontua exclusivamente a boa gestão ambiental.
13. Goiás	5%	Ainda não regulamentado	Ainda não regulamentado	Ainda não regulamentado	Ainda não regulamentado	Ainda não regulamentado	Ainda não regulamentado
14. Piauí	1,5% em 2012; 3,0% em 2013 e 5% em 2014	Sim	Não	Não	Sim	Não	gestão de resíduos sólidos, educação ambiental, reflorestamento, redução de queimadas, proteção de mananciais, redução do desmatamento..
15. Rio de Janeiro	2,5%, a partir de 2011	Sim	Não	Não	Sim	Sim	qualidade ambiental dos recursos hídricos e disposição dos resíduos sólidos

⁴⁶ O valor de 1% refere-se exclusivamente à parcela ambiental de repasse. Se forem considerados todos os fatores do ICMS Sócio-ambiental, esse percentual chega a 15% a partir de 2004. Art. 2º, II, a, Lei 12.206/2002

⁴⁷ O valor de 1.4% consta no trabalho de Salm (Salm, 2007, p. 67).

⁴⁸ O critério de valor mínimo é designado como “quota igual” pela legislação ambiental, que é repassada equitativamente a todos os Municípios.

⁴⁹ No caso do Ceará, o mecanismo se refere aos Municípios que obtiverem uma variação menor de receitas no período, segundo o art. 3º do Decreto 29306/08 do Ceará.

Dessa breve retrospectiva, podem ser tiradas algumas conclusões. A primeira, como inicialmente se observou, é a de que a descentralização e o fortalecimento dos governos subnacionais permite uma maior criatividade em termos de legislação, finanças públicas e políticas públicas, em geral, e especialmente ambientais. Essa criatividade permite que sejam contemplados critérios de maior relevância local, que a legislação nacional não seria capaz de sintonizar, em razão das disparidades regionais do país.

No caso da legislação do ICMS Ecológico, há de se observar que os critérios locais foram considerados em cada legislação. A título de ilustração, observe-se que Estados do Norte e Centro-Oeste do país tenderam a contemplar critérios como terras indígenas dentro da mesma lógica retributiva em que foram incluídas as áreas ambientalmente protegidas. Da mesma forma, São Paulo e Rio Grande do Sul incluíram as terras inundadas por barragens, uma vez que essa é uma questão relevante para estes entes.

Uma segunda conclusão é a de que, à medida que o instituto evoluiu, a lógica compensatória que norteou as primeiras legislações deixou de ser o critério mais relevante a ser considerado. A Lei Robin Hood, de Minas Gerais, com sua lógica distributiva, e o ICMS Sócio-Ambiental, de Pernambuco, que ampliou as formas de repasse em uma compreensão ampla de política ambiental, são a evidência de que o instituto contemplou novos ideais nos diversos Estados. Além do mais, a inclusão de um número maior de aspectos ambientais, como a conservação dos solos, coleta e processamento adequada do lixo, controle de queimadas, organização dos sistemas municipais de meio ambiente e conservação do patrimônio histórico, demonstra que as preocupações estaduais para os Municípios se sofisticaram, induzindo estes a um esforço mais amplo para receber os recursos⁵⁰.

A terceira conclusão é a de que os Estados têm inovado ao estimular os Municípios a construir **agendas ambientais próprias**, como parece ser a intenção das legislações de Pernambuco e Tocantins. Esta orientação dos entes estaduais é particularmente importante no contexto de pouca flexibilidade financeira dos Municípios, a despeito de sua autonomia institucional e competências constitucionalmente delegadas, pois, como ensina Tavares Martins, “Município e Estado devem atuar de forma harmônica, observando a possibilidade de revisão de seus atos, para que a estrutura de proteção ambiental esteja garantida” (Tavares Martins, 2009, p. 180).

⁵⁰ Estes critérios foram destacados por Wilson Loureiro no 1º Seminário Goiano Sobre a Regulamentação do ICMS Ecológico, realizado em 13/11/2007. Disponível em <http://www.semarh.goias.gov.br/arquivos_main/icms_ecol/arq/prim_semina_wilsonLoureiro.pdf>. Acesso em 13/05/2011.

Por fim, cabe tecer observações específicas quanto à legislação fluminense. Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro, ao exigir que os Municípios criem seus Sistemas Municipais Ambientais, os **induz** à criação de sistemas autônomos, fortalecendo a capacidade destes de criação de políticas ambientais próprias, em um esforço **cooperativo** entre as unidades da federação. Trata-se da materialização do **federalismo solidário**, no plano vertical da federação, uma vez que o ente estadual construiu sua política de repasse de forma a reforçar a autonomia do ente municipal – uma inovação a ser saudada, principalmente porque foram poucas as unidades estaduais a trilharem este caminho, como foi o caso do Piauí e do Tocantins.

Uma segunda observação quanto ao ICMS Ecológico fluminense é a de que o percentual repassado é baixo em relação a outras legislações estaduais. De fato, apenas Ceará, Minas Gerais e São Paulo apresentaram índices de repasse abaixo do apresentado pelo Rio de Janeiro. Contudo, a norma do segundo Estado mais rico da federação contempla exclusivamente critérios ambientais diferentemente das legislações de Minas Gerais e São Paulo. Resta saber, conforme se analisará no capítulo seguinte, se os valores repassados são significativos o bastante para induzir a atuação das municipalidades, pois, conforme já se apontou anteriormente, a baixa adesão dos entes municipais enfraquece a materialização do instituto.

Finalmente, o Estado do Rio de Janeiro não possui um critério mínimo de repasse aos Municípios, como é o caso do Ceará, Minas Gerais e Mato Grosso. Dessa forma, a legislação fluminense ganha contornos de **competição** entre as municipalidades pelo recurso ambiental estadual, o que poderia enfraquecer a idéia de federalismo solidário defendida neste trabalho, conforme apontaram os detratores da tese do fortalecimento das entidades subnacionais. A questão da competição no plano horizontal do federalismo fiscal em relação à dinâmica do ICMS Ecológico será o tema de debate do capítulo a seguir.

3 AS IMPLICAÇÕES DO ICMS ECOLÓGICO PARA AS POLÍTICAS AMBIENTAIS DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

3.1 Introdução

No capítulo anterior, foram analisadas as legislações estaduais que regulamentaram os repasses de ICMS aos Municípios por critérios ambientais. O objetivo era o de avaliar de que maneira a autonomia dada pela Constituição aos Estados permitiu o desenvolvimento da criatividade e da inclusão de fatores regionais na construção do instituto da partilha norteadas pela proteção à natureza, fortalecendo a tese defendida por Ribstein e Kobayashi de que a descentralização pode apresentar como fator positivo a inovação e a experimentação (Ribstein e Kobayashi, 2006).

Até aqui, comprovou-se que a legislação de repasse de ICMS reforça a atuação cooperativa entre Estado e Municípios, aquele induzindo estes na construção de suas políticas de proteção ao meio ambiente, em uma dinâmica de federalismo solidário no plano vertical da federação. Resta analisar os efeitos econômicos destes repasses em termos de federalismo horizontal, ou seja, na relação entre os Municípios entre si – e se a lógica de competição desenhada pela legislação fluminense se materializou com os repasses realizados no período 2009-2011.

3.2 O “ICMS Ecológico” do Rio de Janeiro: uma política indutiva de proteção ambiental

Conforme já se analisou no Capítulo 2 deste trabalho, a legislação estadual veio a acrescentar em 2007 um critério ambiental de rateio do ICMS, trazendo uma perspectiva de **indução de políticas públicas ambientais** dentro do cenário de federalismo fiscal cooperativo que os entes federados devem buscar. A expectativa da Secretaria do Ambiente

do Estado do Rio de Janeiro (SEA) é grande, pois o órgão apresenta o “ICMS Ecológico” como “uma revolução ecológica”⁵¹.

De acordo com o que já se mencionou acima, o Rio de Janeiro aprovou sua legislação de ICMS Ecológico através da Lei estadual 5.100/07, regulamentada pelo Decreto 41.844/09. Segundo dados da Secretaria de Estado do Ambiente, a parcela ambiental alcançou as cifras de R\$ 38 milhões em 2009, R\$ 83,6 milhões em 2010 e R\$ 111,5 milhões em 2011⁵².

Também há que se destacar que a lógica cooperativa encontra-se nas raízes da própria legislação que normatizou o instituto, pois o art. 3º, parágrafo único da Lei 5100/07 afirma que “O Estado, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, estabelecerá programa de apoio aos municípios, visando integrá-los aos benefícios desta Lei.” Portanto, **o instituto do ICMS Ecológico no Rio de Janeiro contempla textualmente a lógica do federalismo fiscal solidário** que está sendo defendida neste trabalho.

A materialização dos repasses também é norteadada pela cooperação entre Estado e Municípios, sendo realizada por meio da indução. Um primeiro argumento a fortalecer esta tese é o de que a dinâmica de funcionamento do Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA) incorpora o monitoramento anual de fatores ecológicos dos Municípios. Tal acompanhamento é fundamental para que o Estado possa cumprir seu papel de indutor, uma vez que permite uma avaliação periódica e objetiva da situação ambiental de cada municipalidade, ajudando a identificar os pontos em que cada ente demandará uma atuação mais cuidadosa. Destaque-se que em regra é mais fácil para o ente hierarquicamente superior realizar este monitoramento, já que este é detentor de melhor capacidade técnica para a compilação e análise de dados do que a maior parte das municipalidades.

Outro aspecto que favorece a lógica cooperativa da legislação é o desenho dos subíndices que compõem o IFCA. De acordo com o art. 2º, §2º, da Lei 5.100/07 e com o art. 1º do Decreto 41.844/09, o IFCA é integrado por seis sub-índices temáticos com pesos diferenciados, da seguinte forma:

⁵¹ “A Lei do ICMS Verde está provocando uma revolução ecológica nos municípios fluminenses: as prefeituras que investem na preservação ambiental contam com maior repasse do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).” Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974>>. Acesso em 03/04/11.

⁵² Disponível em: <http://www.bioatlantica.org.br/PPT_reservas_de_valor/icms_ecologico_sea_lucas_moura.pdf>. Acesso em 02/05/2011.

- (i) Tratamento de Esgoto (ITE): 20%;
- (ii) Destinação de Lixo (IDL): 20%;
- (iii) Remediação de Vazadouros (IRV): 5%;
- (iv) Mananciais de Abastecimento (IrMA): 10%;
- (v) Áreas Protegidas - todas as Unidades de Conservação – UC (IAP): 36%; e
- (vi) Áreas Protegidas Municipais - apenas as UCs Municipais (IAPM): 9%.

Estes seis subíndices definem a formação do IFCA com o seguinte peso:

- (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, representam 45% (quarenta e cinco por cento) do IFCA, sendo que desse percentual 20% (vinte por cento) serão computados para áreas criadas pelos municípios;
- (ii) Índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos representando 30% (trinta por cento) do IFCA; e
- (iii) Coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos representam 25% (vinte e cinco por cento) do IFCA.

É importante observar que o Estado do Rio de Janeiro, ao estabelecer que 20% dos 45% da pontuação estabelecida para a composição do IFCA sejam destinados à manutenção de áreas protegidas, estipula uma vantagem para os Municípios que assumirem a responsabilidade pela criação, implementação e gestão de Unidades de Conservação nos seus territórios. Dessa forma, o estímulo é para que **os entes municipais assumam a proteção ambiental em seus territórios**, independentemente das áreas tuteladas pelos Estados e pela União. Trata-se de uma legislação que **induz as municipalidades a construírem uma política ambiental autônoma**, através da criação de áreas protegidas de interesse ambiental local. A norma de cooperação federativa permite que os entes se fortaleçam e se ajudem mutuamente, o que é particularmente importante em termos de defesa da natureza.

Uma terceira observação, conforme já havia sido defendido no capítulo anterior, é a de que o art. 3º do Decreto 41.844/09⁵³, ao estabelecer que para se beneficiar dos recursos ali

⁵³ “**Art. 3º** - Para beneficiar-se dos recursos previstos nesta Lei, cada Município deverá organizar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, composto no mínimo por: **I** - Conselho Municipal do Meio Ambiente; **II** - Fundo Municipal do Meio Ambiente; **III** - Órgão administrativo executor da política ambiental municipal; **IV** – Guarda Municipal ambiental.

Parágrafo único - O Estado, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, estabelecerá programa de apoio aos municípios, visando integrá-los aos benefícios desta Lei.”

previstos cada Município deverá organizar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente (composto no mínimo por: Conselho Municipal do Meio Ambiente; Fundo Municipal do Meio Ambiente; órgão administrativo executor da política ambiental municipal e Guarda Municipal Ambiental), **induz** as municipalidades à criação de seus próprios órgãos e instituições de proteção à natureza, independentes da atuação do ente estadual. Destaque-se que, atualmente três Municípios não estão habilitados a receber repasses ambientais (Itaperuna, Paraíba do Sul e Sapucaia), **justamente por não cumprirem esses requisitos** (Portaria/CEPERJ/GP n° 8378 de 09 de setembro de 2010, publicada no DOERJ de 30/11/2010).

Por fim, reforça o caráter indutor da legislação estadual o fato de que o IFCA analisa critérios como remediação de vazadouros dos lixões, coleta e tratamento de esgoto, proteção dos recursos hídricos e área de efetiva implantação de unidades de conservação. São critérios de forte **influência local**, sofrendo, portanto, maior interferência dos gestores municipais do que os outros requisitos avaliados pelos demais índices que compõem o Índice de Participação dos Municípios – IPM, que dizem respeito à atividade econômica das empresas, à população e ao território, sendo de menor interferência dos gestores municipais.

De sorte que, em razão da forte interferência local sobre os subíndices que o compõem, **o IFCA torna-se uma parcela de relevância ainda maior para as municipalidades, induzindo-as à proteção ambiental em troca de maiores repasses** – especialmente para aquelas em que a atividade econômica mais fraca conduzem a um baixo percentual dos demais índices que, juntamente com o ambiental, compõem o IPM.

Portanto, a lógica da legislação é a de **indução como instrumento de colaboração mútua entre Estado e Municípios**, sendo representativa do federalismo fiscal cooperativo no plano vertical da federação. Contudo, conforme já se observou no Capítulo 2, a legislação fluminense, ao se omitir quanto a um valor mínimo a ser repassado para cada municipalidade, apresenta um perfil de **competição**, que poderia fragilizar os aspectos cooperativos até aqui apresentados. Antes de ser analisada a hipótese competitiva pelos recursos no plano horizontal, é preciso compreender a dinâmica de funcionamento do ICMS, e de que forma sua contrapartida ou vertente ecológica interfere nos respectivos repasses.

3.3 O Estado do Rio de Janeiro e a dinâmica de repasse do ICMS aos Municípios

O Estado do Rio de Janeiro vive um momento de crescimento econômico particularmente singular. Com um PIB total estimado de mais de R\$ 340 bilhões⁵⁴ em 2008, a economia fluminense ocupa a segunda posição no ranking brasileiro e representa 12,6% do PIB do País, perdendo apenas para São Paulo⁵⁵. Este potencial econômico vem ganhando ainda mais força. Segundo dados da Secretaria Estadual de Fazenda, a arrecadação tributária até abril de 2011 foi da ordem de R\$ 10 bilhões⁵⁶, dos quais R\$ 8 bilhões foram oriundos de arrecadação de ICMS, representando 80% do total arrecadado.

Contudo, o cenário de fragilidade administrativa e financeira das municipalidades que foi observado na primeira parte deste trabalho não é estranho à realidade fluminense, enfraquecendo a lógica cooperativa que deve nortear a atuação dos entes da Federação. Uma forma de se comprovar esta afirmação é através da análise da proporção das receitas recebidas através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em relação às Receitas Orçamentárias dos Municípios fluminenses⁵⁷, em que se observam quais deles receberam a título de transferências governamentais uma parcela igual ou superior a 20% da totalidade de suas receitas tributárias – sendo, portanto, os mais débeis em termos de autonomia:

Tabela 1: Razão entre a cota do Fundo de Participação dos Municípios-FPM e as Receitas Tributárias Totais dos municípios fluminenses mais dependentes de repasses (2009)⁵⁸

MUNICIPIO	Cota FPM	Rec Orçamentária	FPM/Receita Orçamentária
Mendes	R\$ 7.454.261,43	R\$ 28.073.739,36	27%
Mesquita	R\$ 33.803.412,34	R\$ 130.870.983,78	26%
Cordeiro	R\$ 7.454.261,43	R\$ 30.273.200,59	25%
Nilópolis	R\$ 32.273.529,85	R\$ 136.251.394,14	24%
São José do Vale do Rio Preto	R\$ 7.765.085,27	R\$ 33.152.338,03	23%

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rj&tema=contasregionais2008>>. Acesso em 3/04/2011.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rj&tema=contasregionais2008>>. Acesso em 3/04/2011.

Disponível também em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/index.portal?_nfpb=true&_pageLabel=arrecadacao&file=/informacao/arrecadacao/dados/arrec_geral/index.shtml>. Acesso em 13/5/2011.

⁵⁷ Esta metodologia para averiguar a dependência das transferências intergovernamentais dos Municípios foi utilizada pela professora Angela Moulin S. P. Santos em seu trabalho *Município, Descentralização e Território*, e é também utilizada neste trabalho (SANTOS, 2008, p. 212).

⁵⁸ Tabela elaborada pela autora, com base em dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em 13/05/2011.

Italva	R\$ 6.211.884,58	R\$ 26.796.702,44	23%
São Pedro da Aldeia	R\$ 17.393.276,73	R\$ 76.740.598,97	23%
Tanguá	R\$ 8.696.638,37	R\$ 38.579.835,38	23%
Queimados	R\$ 22.363.820,42	R\$ 99.226.375,54	23%
Porciúncula	R\$ 7.454.261,44	R\$ 33.088.933,75	23%
São Fidélis	R\$ 11.181.392,15	R\$ 49.788.555,71	22%
Bom Jardim	R\$ 8.696.638,40	R\$ 38.999.327,57	22%
Três Rios	R\$ 16.824.351,30	R\$ 76.824.865,37	22%
Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 9.939.015,29	R\$ 45.613.753,19	22%
Cardoso Moreira	R\$ 4.969.507,60	R\$ 23.281.561,40	21%
Pinheiral	R\$ 7.454.261,43	R\$ 35.760.282,73	21%
Cambuci	R\$ 6.210.733,76	R\$ 29.855.154,58	21%
Miracema	R\$ 8.696.638,37	R\$ 42.215.653,14	21%
Japeri	R\$ 18.635.653,67	R\$ 91.552.525,99	20%
Areal	R\$ 5.176.723,44	R\$ 25.760.117,58	20%
São Francisco de Itabapoana	R\$ 12.423.769,14	R\$ 61.857.566,09	20%
Itaocara	R\$ 7.454.261,43	R\$ 37.120.963,40	20%
Sapucaia	R\$ 7.454.261,43	R\$ 37.366.481,50	20%
Paty do Alferes	R\$ 8.696.638,37	R\$ 43.649.017,19	20%
Miguel Pereira	R\$ 8.696.638,37	R\$ 44.468.085,49	20%
Carmo	R\$ 7.454.261,43	R\$ 38.117.357,90	20%
Engenheiro Paulo de Frontin	R\$ 5.176.723,44	R\$ 26.562.238,67	19%
Valença	R\$ 16.154.896,80	R\$ 82.955.786,88	19%
Conceição de Macabu	R\$ 7.454.261,43	R\$ 38.342.006,31	19%
Sumidouro	R\$ 6.211.884,58	R\$ 32.358.479,77	19%
Macuco	R\$ 3.727.130,76	R\$ 19.584.487,21	19%
Santo Antônio de Pádua	R\$ 11.181.392,15	R\$ 59.057.410,56	19%
Comendador Levy Gasparian	R\$ 3.696.940,82	R\$ 19.905.800,65	19%
Seropédica	R\$ 16.150.899,83	R\$ 87.072.680,77	19%
Natividade	R\$ 6.211.884,58	R\$ 34.498.499,87	18%
Duas Barras	R\$ 4.969.507,63	R\$ 27.750.237,86	18%
Paracambi	R\$ 12.423.769,14	R\$ 69.907.645,99	18%
Laje do Muriaé	R\$ 3.727.130,76	R\$ 21.074.180,44	18%
São José de Ubá	R\$ 3.727.130,76	R\$ 21.182.029,80	18%
Rio Bonito	R\$ 13.666.146,04	R\$ 77.692.739,38	18%
Santa Maria Madalena	R\$ 5.176.723,44	R\$ 29.484.743,85	18%
Itatiaia	R\$ 10.353.446,95	R\$ 59.112.174,55	18%
Iguaba Grande	R\$ 7.454.261,43	R\$ 42.655.578,89	17%
Trajano de Moraes	R\$ 3.727.130,76	R\$ 21.581.465,99	17%
Varre-Sai	R\$ 3.727.130,76	R\$ 22.327.052,83	17%
Barra do Pirai	R\$ 19.878.030,56	R\$ 119.563.837,64	17%
Rio Claro	R\$ 7.454.261,43	R\$ 44.985.990,18	17%
Quatis	R\$ 4.969.507,63	R\$ 30.041.484,39	17%
Aperibé	R\$ 3.727.130,76	R\$ 23.055.872,97	16%
São João de Meriti	R\$ 32.273.529,86	R\$ 202.682.154,94	16%

São Sebastião do Alto	R\$ 3.727.130,76	R\$ 23.458.485,29	16%
Vassouras	R\$ 9.939.015,29	R\$ 63.155.655,83	16%
Cantagalo	R\$ 7.141.651,77	R\$ 46.333.377,05	15%
Maricá	R\$ 21.120.407,00	R\$ 137.119.636,00	15%
Teresópolis	R\$ 32.273.529,85	R\$ 217.624.716,61	15%
Nova Friburgo	R\$ 32.273.529,85	R\$ 219.132.032,66	15%
Guapimirim	R\$ 12.423.769,14	R\$ 85.508.430,11	15%
Magé	R\$ 33.081.149,45	R\$ 234.436.571,64	14%
Saquarema	R\$ 14.908.522,92	R\$ 109.381.548,67	14%
Barra Mansa	R\$ 32.273.529,85	R\$ 239.318.763,44	13%
Itaboraí	R\$ 32.273.529,85	R\$ 243.846.373,29	13%
Itaperuna	R\$ 18.677.302,00	R\$ 153.174.072,00	12%
Cachoeiras de Macacu	R\$ 13.466.146,04	R\$ 111.828.263,84	12%
Rio das Flores	R\$ 3.882.342,61	R\$ 34.617.700,84	11%
Silva Jardim	R\$ 7.454.261,00	R\$ 68.470.956,00	11%
Resende	R\$ 21.120.407,43	R\$ 209.934.831,08	10%
Belford Roxo	R\$ 32.273.529,85	R\$ 321.372.740,35	10%
Cabo Frio	R\$ 32.273.529,85	R\$ 375.806.025,48	9%
Itaguaí	R\$ 19.878.030,56	R\$ 236.086.754,75	8%
Piraí	R\$ 8.857.635,43	R\$ 106.430.060,02	8%
Armação dos Búzios	R\$ 8.696.638,37	R\$ 109.259.090,22	8%
Parati	R\$ 9.939.015,29	R\$ 126.114.430,27	8%
Porto Real	R\$ 6.211.884,58	R\$ 85.213.294,94	7%
Mangaratiba	R\$ 9.939.015,29	R\$ 143.634.433,45	7%
São Gonçalo	R\$ 34.130.027,70	R\$ 513.496.017,40	7%
Angra dos Reis	R\$ 32.273.529,85	R\$ 488.830.120,38	7%
Casimiro de Abreu	R\$ 8.696.638,37	R\$ 136.652.292,22	6%
Volta Redonda	R\$ 32.273.500,00	R\$ 527.198.200,00	6%
Petrópolis	R\$ 32.273.529,85	R\$ 665.551.258,57	5%
Quissamã	R\$ 7.454.261,43	R\$ 168.956.039,61	4%
Rio das Ostras	R\$ 17.393.276,73	R\$ 395.985.982,56	4%
Nova Iguaçu	R\$ 32.273.529,85	R\$ 745.179.311,68	4%
Niterói	R\$ 32.273.529,85	R\$ 885.588.317,50	4%
Macaé	R\$ 33.803.413,09	R\$ 1.113.363.121,61	3%
Duque de Caxias	R\$ 32.273.529,85	R\$ 1.202.828.842,06	3%
Rio de Janeiro	R\$ 141.386.677,39	R\$ 11.667.181.524,92	1%

Pela análise da Tabela 1, vê-se que 26 Municípios, ou seja, 25% das municipalidades fluminenses, dependem em 20% ou mais dos repasses do FPM para compor suas Receitas Orçamentárias. Portanto, o crescimento econômico do segundo Estado mais rico da Federação não foi ainda capaz de afastar o fenômeno perverso de mitigação da autonomia financeira dos Municípios devido à dependência das transferências intergovernamentais.

Os repasses de ICMS, por serem instrumento do federalismo solidário que a Constituição deseja construir, devem considerar as particularidades econômicas e institucionais dos entes municipais, buscando critérios de rateio que reforcem a autonomia destes, especialmente para aqueles mais frágeis, como os que foram apontados na tabela acima. Para tanto, é preciso, em primeiro lugar, compreender a dinâmica financeira de partilha deste tributo na realidade fluminense.

A partilha dos recursos do ICMS entre Estados e Municípios, determinada pelo art. 158, IV, da Constituição Federal de 1988 e, no Estado do Rio de Janeiro, pelo art. 202, IV, da Constituição Estadual de 1989, foi regulamentada pela Lei Complementar federal 63/90, que dispôs, em seu artigo 3º, que 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

- (i) 3/4 (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 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

Portanto, aos Estados coube regulamentar este 1/16 do valor total arrecadado, que foi normatizado pelo art. 1º da Lei estadual 2.604/96, determinando que o ICMS fosse repassado aos Municípios de acordo com os seguintes critérios:

- (i) População: relação percentual entre a população residente no Município e a população total da respectiva Região;
- (ii) Área Geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total da respectiva Região;
- (iii) Receita Própria: relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no Município;
- (iv) Cota Mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios de uma mesma Região;
- (v) Ajuste Econômico: percentual a ser distribuído entre os Municípios de uma mesma Região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de População, Área e Valor Adicionado de cada Município em relação ao total da Região;

O somatório desses cinco critérios criados pela legislação estadual com o Índice de Valor Agregado obrigatório, comandado pela Constituição Federal e pela Lei Complementar 63/90, resultava no IPM – Índice de Participação dos Municípios. Assim, por exemplo, no caso de um Município para o qual seja fixado o IPM de 1,234, será a ele repassado, de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano de sua aplicação, 1,234% de 25% da arrecadação do ICMS. Considerando, por exemplo, uma arrecadação mensal de ICMS no montante de R\$ 700 milhões, caberia a essa municipalidade, mensalmente, um repasse aproximado de R\$ 2.160.000,00 (700 milhões x 25% x 1,234%).

Contudo, em 2007, a Lei 5100/07 acresceu um sexto critério estadual de repasse, o de conservação ambiental, definido, de acordo com o art. 1º desta legislação, a saber:

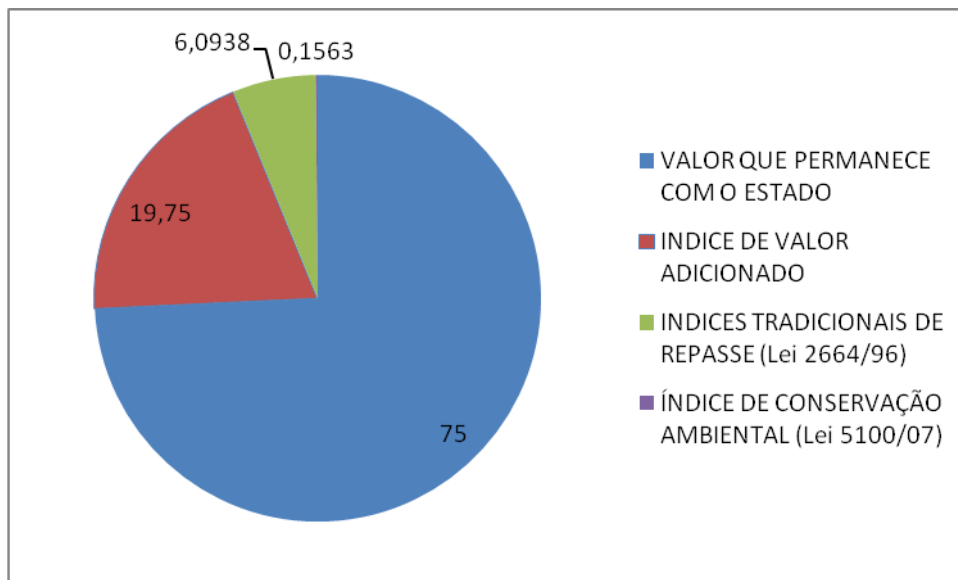
Critério que considerará a área e a efetiva implantação das unidades de conservação existentes no território municipal, observadas as disposições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – e seu correspondente no Estado, quando aprovado: as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos.

De acordo com o art. 2º, §3º da Lei 5100/07, este critério será calculado anualmente pelo CEPERJ (antiga Fundação CIDE), e a sua inclusão entre os outros cinco índices estaduais demandará, conforme previsto no art. 2º, §2º, dessa mesma lei, que os índices percentuais de população, de área e de receita própria, que são os critérios de distribuição previstos na Lei nº 2.664/96, sejam proporcionalmente redimensionados. Observe-se que, de acordo com o art. 2º da Lei 5100/07, a importância do critério ambiental frente aos demais aumentou progressivamente a partir da sua regulamentação, ou seja, em 2009, representou 1% dos 25% regulamentáveis pelo Estado; em 2010, 1,8%; e em 2011, 2,5% (proporção em que o ICMS, a partir de 2011, será distribuído entre os 92 Municípios fluminenses por critérios ambientais de rateio).

O Decreto 41.844/09 regulamentou a fórmula do IFCA, que é o somatório dos critérios de áreas protegidas, qualidade dos recursos hídricos e destinação final dos resíduos sólidos, permitindo que o ICMS Ecológico se materializasse em ganhos econômicos para os Municípios. O IFCA será anualmente divulgado pelo CEPERJ e enviado para a Secretaria de Fazenda, que, segundo o art. 7º do Decreto, será a responsável pela adequação proporcional do critério ambiental frente aos demais já estabelecidos pela Lei nº 2.664/96, para a consolidação do IPM.

Portanto, o IPM é atualmente composto de 7 índices: os 6 índices determinados pela legislação estadual (Lei 2664/96 e Lei 5100/07), que correspondem a $\frac{1}{4}$ dos 25% repassáveis aos Municípios, acrescido do Índice de Valor Adicionado, que corresponde a $\frac{3}{4}$ daquele percentual, determinado por força do art. 158, IV, da Constituição Federal e pela Lei Complementar federal 63/90. Conforme já se destacou anteriormente neste trabalho, a parcela ambiental é pequena, em relação aos demais critérios de repasse. Para melhor compreensão desta dinâmica, observe-se o gráfico abaixo, contendo a repartição, em 2011, de cada R\$100,00 arrecadados a título de ICMS:

Gráfico 1: Representação dos Critérios de Repartição do ICMS entre Estado e Municípios⁵⁹



A Secretaria de Fazenda realiza o cálculo destes 7 índices todos os anos, disponibilizando tais informações em seu sítio na internet e divulgando a composição oficial do IPM (o que se dá através de Decretos estaduais, sendo estes, para o período 2009-2011, respectivamente, os Decretos 41.601/08, 42.061/09 e 42.761/10).—Dessa forma, anualmente a Secretaria de Fazenda multiplica o IFCA divulgado pelo CEPERJ pelo peso legal que ele terá naquele ano (1% em 2009, 1,8% em 2010 e 2,5% de 2011 em diante), para compor o Índice de Conservação Ambiental para o IPM, específico para cada Município. Para que melhor se compreenda esta formação, abaixo se demonstrará, exemplificativamente, o IFCA do

⁵⁹ Fonte: Lei Complementar federal 63/90, Lei estadual 2664/96 e 5100/07. Gráfico elaborado pela autora.

Município de Angra dos Reis para o ano de 2010, e de que forma ele integrou o índice de Conservação Ambiental para o IPM neste ano:

Tabela 2: Composição do Índice de Conservação Ambiental para o IPM em 2010⁶⁰

Município	IFCA 2010	Peso relativo do IFCA para 2010	Índ. Cons. Amb. para o IPM
ANGRA DOS REIS	2,969294	1,80%	0,05344729

Tabela 3: Composição do IPM em 2010⁶¹

Município	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. para o IPM	IPM
ANGRA DOS REIS - 2010	4,636566	0,030208	0,105264	0,003317	0,043334	0,004896	0,053447	4,877032

Observando-se a dinâmica de formação do IPM, chega-se à conclusão de que o Índice de Conservação Ambiental equivale a um percentual pequeno em relação aos outros índices que o compõem – como no exemplo de Angra dos Reis acima, em que o Índice de Conservação Ambiental representou, especificamente para esse ente, 1,10% do Índice de Participação dos Municípios. Porém, para algumas municipalidades de atividade econômica mais modesta, o Índice de Conservação Ambiental pode vir a representar uma parcela mais significativa do IPM, fazendo com que o critério ambiental seja passível de **competição** por parte dos entes municipais. Esta será a análise que será empreendida a seguir.

3.4 Os efeitos econômicos do ICMS Ecológico no Estado do Rio de Janeiro: a competição pelos recursos

Neste tópico, serão analisados os dados divulgados pelas Secretarias de Fazenda e de Estado do Ambiente, para se observar quais foram os Municípios em que o **Índice de**

⁶⁰ Dados retirados da Secretaria de Fazenda e Secretaria de Estado de Ambiente. Tabela elaborada pela autora.

⁶¹ Dados retirados da Secretaria de Fazenda e Secretaria de Estado de Ambiente. Tabela elaborada pela autora.

Conservação Ambiental tornou-se mais relevante frente aos demais que compõem o IPM. Destaque-se que, em um esforço salutar de transparência e acessibilidade das contas públicas, todas as estatísticas referentes ao ICMS Ecológico repassado aos Municípios desde 2009 encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria de Estado do Ambiente⁶². Igualmente, a Secretaria de Fazenda também disponibiliza a forma de partilha do ¼ constitucional do ICMS para os Municípios⁶³.

Com base nos dados divulgados pelas Secretarias acima, foram selecionados aqueles cuja parcela do Índice de Conservação Ambiental representou 10% ou mais da composição do IPM desde o momento da criação do índice ambiental. Este corte foi realizado em razão de os valores globais da parcela ambiental representarem apenas 0,1563% de todo o ICMS arrecadado. Se, para um Município individualmente considerado, a quota representar 10% do que é repassado, significa que, para aquela municipalidade específica, a partilha ambiental cresceu em importância 100 vezes em relação ao percentual globalmente designado pela legislação. Na tabela a seguir são apresentados os entes municipais que alcançaram este percentual no período 2009-2011:

Tabela 4: Importância do Índice de Conservação Ambiental para o IPM (2009-2011)⁶⁴

Municípios cuja parcela do Ind. de Cons. Amb. representaram 10% ou mais do IPM em 2009	Municípios cuja parcela do Ind. de Cons. Amb representaram 10% ou mais do IPM em 2010	Municípios cuja parcela do Ind. de Cons. Amb representaram 10% ou mais do IPM em 2011
1. Iguaba Grande	1. Rio Claro	1. Silva Jardim
2. Guapimirim	2. Silva Jardim	2. Rio Claro
3. Rio Claro	3. Guapimirim	3. Guapimirim
4. Cachoeiras de Macacu	4. Cachoeiras de Macacu	4. Cachoeiras de Macacu
5. Conceição de Macabu	5. Conceição de Macabu	5. Mesquita
6. Silva Jardim	6. Santa Maria Madalena	6. Itatiaia
	7. Iguaba Grande	7. Conceição de Macabu
	8. Mesquita	8. Iguaba Grande

⁶² Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=345504>>. Acesso em 03/04/11.

⁶³ Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/index.portal?_nfpb=true&_pageLabel=tributaria&file=/legislacao/tributaria/decretos/index.shtml>. Acesso em 03/04/2011.

⁶⁴ Tabela elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Ambiente.

	9. Arraial do Cabo	9. Areal
	10. São Pedro da Aldeia	10. Miguel Pereira
	11. Miguel Pereira	11. São Pedro da Aldeia
	12. Rio das Flores	12. São Sebastião do Alto
		13. Santa Maria Madalena
		14. São José de Ubá
		15. Arraial do Cabo
		16. São José do Vale do Rio Preto
		17. Pinheiral
		18. Teresópolis
		19. Araruama

Observe-se, com base na tabela apresentada, **que existe variação de posição dos Municípios cuja parcela do Índice de Conservação Ambiental foi mais significativa frente ao IPM**. Mesmo os entes que possuem grandes extensões de seu território gravadas como área de proteção ambiental, como Rio Claro e Cachoeiras de Macacu (e, portanto, detentores de um escore ambiental alto, como se verá mais adiante), não ocuparam as mesmas posições na tabela. A variação é bastante representativa, especialmente se for considerado que, **no primeiro ano apenas seis municipalidades** obtiveram parcela do ICMS Ecológico igual ou superior a 10%, enquanto **que no terceiro ano o número dos que apresentaram esta característica passou para dezenove**.

Esta variação pode ter sido influenciada, do primeiro para o segundo ano, por uma melhor compreensão das municipalidades quanto aos entraves burocráticos para se habilitar ao critério ambiental de repasse. Porém, do segundo para o terceiro ano, a questão documental passa a não ser um fator relevante, especialmente diante do esforço da SEA de divulgar o instituto⁶⁵, apontando para a conclusão de que se mais Municípios passaram a ter a parcela ambiental igual ou superior a 10%, haveria uma **competição** entre estes entes pelos recursos advindos da partilha ecológica.

⁶⁵ A SEA realizou diversos encontros e seminários no período, sendo algumas das apresentações realizadas encontram-se disponíveis na internet: <http://www.bioatlantica.org.br/PPT_reservas_de_valor/icms_ecologico_sea_lucas_moura.pdf>. Acesso em 20/05/2011.

A hipótese de competição é reforçada pela observação de que, no período considerado, apesar de o artigo 2º da Lei 5.100/07 determinar que o percentual destinado à parcela ecológica aumentasse gradativamente (1% em 2009; 1,8% em 2010; e, finalmente, 2,5% no exercício fiscal de 2011 em diante), para alguns Municípios, individualmente considerados, houve uma **diminuição** dos valores brutos recebidos a título da parcela ambiental. Vale lembrar que no período 2009-2011, os valores compartilhados entre Estado e Município do ICMS aumentaram em 36%⁶⁶, fazendo com que o *bolo* total repassado aos entes municipais também fosse maior.

Observem-se a seguir os valores totais repassados nos meses de janeiro de 2009, janeiro de 2010 e janeiro de 2011, que são representativos do comportamento dos repasses ao longo do ano fiscal, para todos os Municípios fluminenses⁶⁷:

Tabela 5: Valores Brutos de ICMS Ecológico – janeiro de 2009, 2010 e 2011

Municípios	Valores brutos de ICMS Ecológico - jan/2009	Valores brutos de ICMS Ecológico - jan/2010	Valores brutos de ICMS Ecológico - jan/2011
Angra dos Reis	R\$ 97.039,82	R\$ 214.587,97	R\$ 310.158,31
Aperibé	R\$ 5.338,22	R\$ -	R\$ 35.867,25
Araruama	R\$ 47.546,54	R\$ 108.033,38	R\$ 180.278,04
Areal	R\$ 32,43	R\$ -	R\$ 155.908,27
Armação dos Búzios	R\$ 61.136,77	R\$ 85.996,11	R\$ 132.005,19
Arraial do Cabo	R\$ 10.999,13	R\$ 105.474,27	R\$ 106.440,65
Barra do Pirai	R\$ 11.893,01	R\$ 35.341,74	R\$ 29.433,55
Barra Mansa	R\$ 3.883,77	R\$ 15.640,86	R\$ 29.187,36
Belford Roxo	R\$ 13.265,98	R\$ 39.150,54	R\$ 72.090,26
Bom Jardim	R\$ 23.707,30	R\$ 49.288,77	R\$ 87.283,63
Bom Jesus do Itabapoana	R\$ -	R\$ -	R\$ 13.574,30

⁶⁶ Em janeiro de 2009, os valores globais repassados aos Municípios foram de R\$ 325.969.742,71, em janeiro de 2010 os valores foram de R\$ 402.881.121,30 e em janeiro de 2011 os valores repassados foram de R\$ 442.860.255,85. O aumento no período janeiro de 2009 - janeiro de 2011 foi de 36%, sendo que de janeiro de 2010 para janeiro de 2011 o aumento foi de 10%. Dados da Secretaria de Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/index.portal?_nfpb=true&_pageLabel=transfMunicipio&file=/transpFiscal/transfMunicipio/transfIcms/index.shtml>. Acesso em 20/05/2011.

⁶⁷ Tabela elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Ambiente.

Cabo Frio	R\$ 41.099,84	R\$ 94.774,50	R\$ 142.578,91
Cachoeiras de Macacu	R\$ 158.247,05	R\$ 311.116,01	R\$ 450.859,70
Cambuci	R\$ -	R\$ -	R\$ 11.244,13
Campos dos Goytacazes	R\$ 41.305,68	R\$ 97.083,46	R\$ 161.951,17
Cantagalo	R\$ 29.075,48	R\$ 70.047,90	R\$ 64.030,93
Carapebus	R\$ -	R\$ -	R\$ 225.416,67
Cardoso Moreira	R\$ 27.765,62	R\$ 48.710,73	R\$ -
Carmo	R\$ 10.691,08	R\$ 48.649,42	R\$ 57.585,08
Casimiro de Abreu	R\$ 46.402,39	R\$ 167.495,35	R\$ 233.631,84
Comendador Levy Gasparian	R\$ -	R\$ 12.344,14	R\$ 73.781,23
Conceição de Macabu	R\$ 77.619,40	R\$ 161.803,37	R\$ 190.442,24
Cordeiro	R\$ 29.998,97	R\$ 51.760,05	R\$ 61.088,17
Duas Barras	R\$ 28.014,93	R\$ 49.538,36	R\$ 86.876,61
Duque de Caxias	R\$ 63.619,98	R\$ 115.333,09	R\$ 129.807,93
Engenheiro Paulo de Frontin	R\$ 8.172,62	R\$ 24.384,53	R\$ 34.798,05
Guapimirim	R\$ 102.015,19	R\$ 188.220,48	R\$ 273.223,35
Iguaba Grande	R\$ 112.793,63	R\$ 131.667,73	R\$ 165.553,44
Itaboraí	R\$ 23.622,39	R\$ 48.896,37	R\$ 32.373,91
Itaguaí	R\$ 3.510,29	R\$ 8.397,82	R\$ 10.454,09
Italva	R\$ -	R\$ 22.976,67	R\$ 15.014,98
Itaocara	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Itaperuna	R\$ 61.098,25	R\$ -	R\$ -
Itatiaia	R\$ 69.583,90	R\$ 132.486,44	R\$ 314.436,56
Japeri	R\$ 3.046,64	R\$ -	R\$ 14.219,48
Laje do Muriaé	R\$ -	R\$ -	R\$ 57.901,00
Macaé	R\$ 27.717,67	R\$ 108.467,97	R\$ 194.184,14
Macuco	R\$ -	R\$ 48.618,56	R\$ 57.431,54
Magé	R\$ 31.325,68	R\$ 149.237,61	R\$ 208.564,65
Mangaratiba	R\$ 33.079,81	R\$ 154.504,48	R\$ 146.196,85
Maricá	R\$ 23.296,06	R\$ 25.253,87	R\$ 21.730,05
Mendes	R\$ 2.763,74	R\$ 17.734,82	R\$ 25.690,44
Mesquita	R\$ 107.521,99	R\$ 271.185,91	R\$ 360.185,54
Miguel Pereira	R\$ 18.456,63	R\$ 114.467,57	R\$ 159.356,02
Miracema	R\$ 12.554,06	R\$ 265,41	R\$ 59.142,52
Natividade	R\$ 12.768,21	R\$ 20.608,13	R\$ 26.428,92
Nilópolis	R\$ 14.153,43	R\$ 37.478,70	R\$ 61.983,96
Niterói	R\$ 117.851,94	R\$ 215.406,16	R\$ 259.470,70
Nova Friburgo	R\$ 69.384,29	R\$ 127.232,27	R\$ 191.606,62
Nova Iguaçu	R\$ 124.479,15	R\$ 283.816,08	R\$ 389.333,08
Paracambi	R\$ 16.098,37	R\$ 79.564,67	R\$ 102.271,75
Paraíba do Sul	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Parati	R\$ 61.230,43	R\$ 126.556,01	R\$ 142.367,54
Paty do Alferes	R\$ 28.824,89	R\$ 39.510,99	R\$ 78.137,27
Petrópolis	R\$ 101.913,92	R\$ 187.536,95	R\$ 272.416,85
Pinheiral	R\$ 12.078,04	R\$ 48.704,54	R\$ 100.353,23
Piraí	R\$ 37.640,41	R\$ 149.110,17	R\$ 204.015,70
Porciúncula	R\$ 11.906,35	R\$ 5.409,68	R\$ 66,60
Porto Real	R\$ 11.905,21	R\$ 117.187,65	R\$ 104.818,05

Quatis	R\$ 10.475,97	R\$ 24.567,57	R\$ 34.573,77
Queimados	R\$ 23.573,25	R\$ 9.710,19	R\$ 28.941,73
Quissamã	R\$ 40.837,22	R\$ 70.016,83	R\$ 257.466,23
Resende	R\$ 116.577,30	R\$ 308.586,91	R\$ 374.331,15
Rio Bonito	R\$ 31.148,22	R\$ 61.187,83	R\$ 58.259,35
Rio Claro	R\$ 101.124,93	R\$ 301.920,15	R\$ 490.105,50
Rio das Flores	R\$ 11.938,72	R\$ 96.160,04	R\$ 71.272,12
Rio das Ostras	R\$ 81.488,76	R\$ 183.401,26	R\$ 243.033,00
Rio de Janeiro	R\$ 110.227,25	R\$ 201.707,36	R\$ 294.814,19
Santa Maria Madalena	R\$ 56.207,30	R\$ 206.596,63	R\$ 189.354,29
Santo Antônio de Pádua	R\$ -	R\$ -	R\$ 3.874,12
São Fidélis	R\$ 30.412,54	R\$ 7.136,31	R\$ 24.712,02
São Francisco de Itabapoana	R\$ 3.593,56	R\$ 3.012,00	R\$ 7.837,22
São Gonçalo	R\$ 28.870,38	R\$ 58.827,73	R\$ 46.904,41
São João da Barra	R\$ -	R\$ 30.793,97	R\$ 40.380,32
São João de Meriti	R\$ 26.131,98	R\$ 42.691,25	R\$ 51.387,77
São José de Ubá	R\$ -	R\$ -	R\$ 110.234,80
São José do Vale do Rio	R\$ 35.154,60	R\$ 53.714,73	R\$ 113.730,30
São Pedro da Aldeia	R\$ 83.000,14	R\$ 146.382,55	R\$ 187.665,49
São Sebastião do Alto	R\$ 2.339,17	R\$ 60.945,97	R\$ 151.638,78
Sapucaia	R\$ 197,71	R\$ -	R\$ -
Saquarema	R\$ 26.792,53	R\$ 44.859,33	R\$ 97.990,82
Seropédica	R\$ 2.074,37	R\$ 3.662,02	R\$ 4.762,83
Silva Jardim	R\$ 97.842,42	R\$ 290.287,57	R\$ 525.689,22
Sumidouro	R\$ 10.165,98	R\$ 14.999,49	R\$ 86.598,43
Tanguá	R\$ 22.288,68	R\$ 48.746,00	R\$ 45.938,39
Teresópolis	R\$ 82.780,78	R\$ 164.129,41	R\$ 303.411,52
Trajano de Moraes	R\$ 28.595,66	R\$ 49.288,88	R\$ 58.409,23
Três Rios	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Valença	R\$ 1.694,54	R\$ 1.630,11	R\$ 2.061,89
Varre-Sai	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Vassouras	R\$ 899,47	R\$ 3.250,91	R\$ 4.843,36
Volta Redonda	R\$ 11.805,63	R\$ 29.511,59	R\$ 34.579,48

Chama a atenção que a maior parte dos 92 Municípios obteve aumento de repasses, decorrente da maior arrecadação do tributo e do aumento do percentual total repassado; porém, algumas municipalidades obtiveram queda dos valores recebidos, mesmo com a perspectiva de crescimento da quota ambiental, como é o caso de Barra do Piraí, Cantagalo, Itaboraí, Italva, Mangaratiba, Maricá, Porciúncula, Porto Real, Rio Bonito, Rio das Flores e Santa Maria Madalena, São Gonçalo e Tanguá. A perspectiva de queda dos valores recebidos por parte de alguns, enquanto outros passaram a receber mais, fortalece a hipótese de **competição** entre os entes pelo recurso.

Um terceiro argumento no sentido de se averiguar a competição entre as municipalidades está na avaliação do IFCA, que é o monitoramento anual realizado pelo CEPERJ, divulgado pela Secretaria de Estado de Ambiente e que funciona como *termômetro ambiental* das políticas públicas municipais nos 6 critérios de proteção à natureza pontuados pela legislação estadual. Avaliando-se a variação da nota ambiental no período 2010-2011, verificam-se quais foram os Municípios que realizaram o esforço em aumentar seus escores ambientais. A tabela a seguir demonstra quais entes pertencem a este grupo:

Tabela 6: Variação do IFCA no período 2010-2011⁶⁸

Municípios	IFCA 2010	IFCA 2011	Variação IFCA 2010/2011
MIRACEMA	0,003639	0,53520102	14607,37%
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	0,170111	0,66555382	291,25%
SUMIDOURO	0,207102	0,78107031	277,14%
CARAPEBUS	0	2,03597948	203,60%
AREAL	0	1,41063614	141,06%
QUISSAMÃ	0,968264	2,32469271	140,09%
SÃO FIDÉLIS	0,098523	0,22313622	126,48%
SÃO JOSÉ DE UBÁ	0	0,99405178	99,41%
QUEIMADOS	0,134228	0,2613303	94,69%
SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	0,041593	0,07074717	70,09%
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	0,838842	1,36710246	62,97%
ITATIAIA	1,830595	2,84316962	55,31%
LAJE DO MURIAÉ	0	0,52203108	52,20%
SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	0,740341	1,02715226	38,74%

⁶⁸ Tabela elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Ambiente.

PINHEIRAL	0,671141	0,90611248	35,01%
APERIBÉ	0,000000	0,32415666	32,42%
PATY DO ALFERES	0,54438	0,70461052	29,43%
BARRA MANSA	0,216222	0,26359828	21,91%
TERESÓPOLIS	2,265287	2,74139205	21,02%
BELFORD ROXO	0,541288	0,65135787	20,33%
SILVA JARDIM	4,001574	4,75224128	18,76%
MACAÉ	1,500694	1,75388283	16,87%
BOM JARDIM	0,679713	0,78748314	15,86%
DUAS BARRAS	0,681783	0,7852228	15,17%
JAPERI	0	0,12841827	12,84%
BOM JESUS DO ITABAPOANA	0	0,12269527	12,27%
CAMBUCI	0	0,10164134	10,16%
ARARUAMA	1,491689	1,62797266	9,14%
CAMPOS DOS GOYTACAZES	1,342629	1,46270846	8,94%
NILÓPOLIS	0,517386	0,55956257	8,15%
RIO CLARO	4,169309	4,42280754	6,08%
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	0	0,03498146	3,50%
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	1,18747	1,1912978	0,32%

A análise da tabela confirma que 40 Municípios obtiveram aumento em seus escores ambientais. Considerando que apenas 75 municipalidades foram pontuadas pela SEA no período analisado⁶⁹, conclui-se que mais da metade dos entes obtiveram melhora em suas avaliações – habilitando-se, portanto, à disputa por maiores repasses de ICMS Ecológico. Na *corrida* pelo recurso ambiental, aqueles que melhoraram seu desempenho obterão um triplo

⁶⁹ Foram excluídos desse universo os 17 Municípios que obtiveram nota zero em algum dos anos considerados.

dividendo: para os cofres municipais, para a Natureza e para a qualidade de vida da população local.

A legislação do ICMS Ecológico fluminense possui um perfil que incentiva a competição, conforme se analisou no Capítulo 2 deste trabalho. No presente item, foram apontados três argumentos que fortalecem a hipótese competitiva, que, ao permitir uma melhoria da pontuação ambiental, possibilitaria um ganho triplo: dos orçamentos municipais, do meio ambiente e da população local. Porém, considerando que a competição pode enfraquecer o ideal de solidariedade entre os entes no plano horizontal da federação, de acordo com o que já se estudou no Capítulo 1, resta analisar de que forma mais repasses do ICMS Ecológico interferem nas políticas públicas municipais, e se esta interferência reduz o potencial solidário horizontal da legislação. É o tema de análise do próximo tópico.

3.5 A parcela ecológica do ICMS: a influência na gestão municipal

Consoante já se observou no primeiro Capítulo desta Dissertação, o Município seria o *locus* privilegiado para executar e idealizar políticas públicas de proteção ao meio ambiente e prevenção ao dano ambiental⁷⁰. Quesitos como proteção dos mananciais de abastecimento, destinação apropriada dos resíduos sólidos e proteção de pequenas áreas de relevância ambiental são claramente de interesse local – e, portanto, de competência municipal, *ex vi* do art. 30, I, da Constituição Federal.

⁷⁰Embora autores como Celso Fiorillo elogiem a expressa autonomia dada aos Municípios pela Constituição, por este ser o ente dotado de efetivas condições para atender às necessidades locais, (Fiorillo, 2000, p. 60), Tavares Martins aponta que “a competência [municipal expressa no art. 30, I, da Constituição] poderá ter uma compreensão alargada na medida em que os Municípios necessitam de união e integração num quadro onde não se vislumbra mais a possibilidade de autossuficiência isolada, nos dizeres do Prof. Édis Milaré.” (Tavares Martins, 2009, p. 179)

A legislação fluminense, ao oferecer um estímulo econômico para os gestores que atuam nessas áreas, não apenas permite um monitoramento externo permanente da atuação dos Municípios nessas searas, como também estimula as municipalidades a construírem políticas públicas próprias, por força da norma estadual e da competição natural. Resta saber se os quesitos ambientais designados pela Lei 5100/07 foram realmente objeto de melhoria pelas municipalidades que foram melhor recompensadas por esses recursos.

Para se analisar a questão acima, a seguir será apresentado o IFCA dos 19 Municípios cuja parcela do Índice de Conservação Ambiental representou 10% ou mais da composição do IPM no período de 2009 a 2011, constantes na Tabela 4 deste Capítulo. Trata-se dos Municípios para os quais a parcela ambiental foi mais relevante – restando avaliar se esta *relevância* foi acompanhada de uma melhoria dos seus escores ambientais. Na tabela abaixo será apresentada esta comparação:

Tabela 7: Municípios cuja parcela do índice Ambiental foram mais representativas em 2011 *versus* a variação do IFCA no período 2010/2011⁷¹:

Municípios cuja parcela do Ind. de Cons. Amb representaram 10% ou mais do IPM em 2011	Varição IFCA 2010/2011
1. Areal	141,06%
2. São José de Ubá	99,40%
3. São Sebastião do Alto	62,97%
4. Itatiaia	55,31%
5. São José do Vale do Rio Preto	38,74%
6. Pinheiral	35,01%
7. Teresópolis	21,02%
8. Silva Jardim	18,76%
9. Araruama	9,14%
10. Rio Claro	6,08%
11. Guapimirim	-4,89%
12. Cachoeiras de Macacu	-5,14%
13. Miguel Pereira	-8,88%
14. Mesquita	-13,11%
15. São Pedro da Aldeia	-15,97%
16. Iguaba Grande	-17,63%
17. Conceição de Macabu	-22,85%
18. Arraial do Cabo	-33,70%

⁷¹ Tabela elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Ambiente.

19. Santa Maria Madalena	-40,00%
--------------------------	---------

A análise da Tabela 7 permite dividir os Municípios para os quais a parcela ambiental foi mais significativa para a composição do IPM em dois grupos:

- (i) Grupo 1: Quanto aos Municípios que aumentaram o IFCA e onde tal representou um aumento positivo de repasses de ICMS Ecológico, conclui-se que houve um esforço destas municipalidades em melhorar os quesitos exigidos pela legislação estadual, e que este esforço foi recompensado com o aumento da parcela ambiental do ICMS (10 Municípios estão nesta situação); e
- (ii) Grupo 2: Quanto aos Municípios que receberam uma maior parcela do ICMS Ecológico ainda que o IFCA não tenha aumentado, conclui-se que o aumento percentual do valor global do ICMS Ecológico repassado (de 1,8% em 2010 para 2,5%.em 2011) foi decisivo para que estes entes recebessem mais valores, não sendo relevante para a questão o esforço da municipalidade em aumentar seu escore ambiental (9 Municípios estão nesta situação).

Desta forma, e com ressalva do crescimento percentual vegetativo da lei, o esforço em ampliar o IFCA – e, portanto, o ímpeto em competir pelo recurso ambiental – é a realidade para a maioria dos entes em questão. Contudo, há que se entender a dinâmica em relação às municipalidades também do segundo grupo. É o que se fará a seguir.

3.5.1 Grupo 1: Municípios que aumentaram o IFCA e o Índice de Conservação Ambiental

Centrando-se a pesquisa apenas nas municipalidades do primeiro grupo, ou seja, aquelas que aumentaram o IFCA e isso se reverteu em um aumento positivo de repasses de ICMS Ecológico, observa-se quais foram os fatores ambientais determinantes para o aumento do ganho dos recursos. Conforme observação de Fiorillo destacada no Capítulo 1, recolhimento de lixo, remediação de vazadouros e destinação de resíduos sólidos são de

interesse local, atraindo, portanto, a competência municipal. Desta feita, os fatores que conduziram ao aumento do escore ambiental são os que se submetem mais ao poder de ação dos gestores locais do que os demais critérios para cômputo de repasse do ICMS (como população, território, atividade econômica), conforme se observará melhor a seguir.

Os Municípios que compõem o grupo supracitado, ou seja, São Sebastião do Alto, Pinheiral, Silva Jardim, Itatiaia, Rio Claro, Teresópolis e São José do Vale do Rio Preto serão analisados individualmente (Areal e São José de Ubá foram desconsiderados por terem obtido IFCA zero no ano de 2010), serão analisados com base nos relatórios divulgados pela Secretaria de Estado de Ambiente disponíveis na internet⁷²:

1. São Sebastião do Alto:

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
0,838842	0,000000	0,041704	0,000000	0,000000	0,000041	0,000368
IFCA 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
1,36710246	0,0000000	0,0358632	0,0194911	0,0512821	0,0000345	0,0002629

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, São Sebastião do Alto apresentou significativas alterações nos quesitos de Destinação de Lixo e Remediação de Vazadouros;
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores estimados atribuídos a cada subíndice):>

⁷² Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=345504>>. Acesso em 20/05/2011.

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
São Sebastião do Alto	1.524.319	1.384	2.638	799.749	0	434.651	285.897

- Portanto, a melhoria em destinação de lixo e remediação de vazadouros resultou em um ganho financeiro estimado de R\$720.548,00 para o Município de São Sebastião do Alto, o que equivale a 47% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

2. Pinheiral

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
0,671141	0,000000	0,000000	0,033557	0,000000	0,000000	0,000000
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
0,90611248	0,000000	0,000000	0,0324851	0,0512821	0,000000	0,000000

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Pinheiral apresentou significativas alterações no quesito de Remediação de Vazadouros.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores estimados atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
Pinheiral	1.010.315	0	0	0	0	724.418	285.897

- Portanto, a melhoria na remediação de vazadouros resultou em um ganho financeiro estimado de R\$285.897 para o Município de Pinheiral, o que equivale a 28% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

3. Silva Jardim

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
4,001574	0,109852	0,044181	0,000000	0,000000	0,056095	0,000000
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
4,75224128	0,1098524	0,0513407	0,0259881	0,0000000	0,0585309	0,0000029

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Silva Jardim apresentou significativas alterações nos quesitos Tratamento de Esgoto, Destinação de Lixo, Unidades de Conservação e unidades de Conservação Municipais.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
-----------	-------------	-------------------------	-----------------	---------------------	--------------------	-----------------	-----------------------

				de Esgoto			
Silva Jardim	5.298.749	2.349.432	30	1.144.899	1.224.854	579.534	0

- Portanto, a melhoria na remediação de vazadouros resultou em um ganho financeiro estimado de R\$ 4.073.895,00 para o Município de Silva Jardim, o que equivale a 76% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

4. Itatiaia

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
1,830595	0,000000	0,000000	0,006711	0,000000	0,047121	0,000000
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
2,84316962	0,000000	0,000000	0,0064970	0,000000	0,0753675	0,000000

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Itatiaia apresentou significativas alterações no quesito Unidades de Conservação.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores estimados atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
-----------	-------------	-------------------------	-----------------	-------------------------------	--------------------	-----------------	-----------------------

Itatiaia	3.170.134	3.025.251	0	0	0	144.884	0
----------	-----------	-----------	---	---	---	---------	---

- Portanto, a melhoria na remediação de vazadouros resultou em um ganho financeiro estimado de R\$ 3.025.251,00 para o Município de Itatiaia, o que equivale a 95% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

5. Rio Claro

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
4,169309	0,254070	0,000000	0,020134	0,000000	0,022615	0,045754
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
4,42280754	0,2526868	0,0000000	0,0324851	0,0512821	0,0193166	0,0327143

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Rio Claro apresentou significativas alterações no quesito Mananciais de Abastecimento, Destinação de lixo e Remediação de Vazadouros.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores estimados atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
Rio Claro	4.931.430	775.370	328.288	0	2.817.458	724.418	285.897

- Portanto, a melhoria na remediação de vazadouros resultou em um ganho financeiro estimado de R\$ 3.827.773,00 para o Município de Itaitiaia, o que equivale a 95% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

6. Teresópolis:

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
2,265287	0,000000	0,000000	0,010067	0,029412	0,053247	0,000000
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
2,74139205	0,0000000	0,0000000	0,0324851	0,0000000	0,0522695	0,0233320

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Teresópolis apresentou significativas alterações no quesito Destinação de Lixo e Unidades de Conservação Municipais.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores estimados atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
Teresópolis	3.056.652	2.098.097	234.137	0	0	724.418	0

- Portanto, a melhoria na destinação do lixo e a criação de unidades de conservação municipais resultou em um ganho financeiro estimado de R\$ 958.555,00 para o Município de Teresópolis, o que equivale a 31% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

7. São José do Vale do Rio Preto:

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
0,740341	0,000000	0,000000	0,010067	0,000000	0,004583	0,041555
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
1,02715226	0,0000000	0,0000000	0,0259881	0,0000000	0,0048507	0,0369738

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, São José do Vale do Rio Preto apresentou significativas alterações no quesito Destinação de Lixo e Unidades de Conservação.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores estimados atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
São José do Vale do Rio Preto	1.145.275	194.709	371.032	0	0	579.534	0

- Portanto, a melhoria na destinação do lixo e a criação de unidades de conservação resultou em um ganho financeiro estimado de R\$ 774.243,00 para o Município de São José do Vale do Rio Preto, o que equivale a 67% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

8. Araruama:

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA – 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
1,491689	0,041647	0,043365	0,000000	0,000000	0,005775	0,000000
IFCA – 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
1,62797266	0,0416471	0,0596949	0,0000000	0,0000000	0,0004890	0,0000000

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Araruama apresentou significativas alterações no quesito Tratamento de Esgoto.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores estimados atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
Araruama	1.815.190	19.627	0	1.331.197	464.365	0	0

- Portanto, a melhoria do tratamento de esgoto resultou em um ganho financeiro estimado de R\$ 1.331.197,00 para o Município de Araruama, superando, inclusive, os benefícios advindos das Unidades de Conservação federais e estaduais, representando 73% dos recursos repassados a título de ICMS Ecológico no período de 2011.

A análise dos Municípios que aumentaram o IFCA e onde tal se reverteu em um aumento positivo de repasses de ICMS Ecológico permite concluir que os fatores de maior influência municipal (Tratamento de Esgoto; Destinação de Lixo; Remediação de Vazadouros; Mananciais de Abastecimento; e Áreas Protegidas Municipais) foram mais decisivos para o aumento de repasses para estas municipalidades do que o subíndice Áreas Protegidas - todas as Unidades de Conservação, que sofre maior influência da atuação do Estado e da União. Portanto, **a atuação do gestor municipal foi decisiva**, sendo induzida por meio da transferência de bônus pecuniários, estabelecendo uma dinâmica em que o Estado **induz** a política pública municipal, trazendo benefícios financeiros para o Município e ambientais para os cidadãos daquela localidade.

3.5.2 Grupo 2: Municípios que diminuíram o IFCA e aumentaram o Índice de Conservação Ambiental

Por outro lado, para as municipalidades que compõem o segundo grupo, ou seja, aquelas que receberam uma parcela de ICMS Ecológico maior, mesmo que o IFCA no período não tenha aumentado, a importância econômica da parcela ecológica se acentuou, uma vez que os demais índices formadores do IPM apresentaram piora, conforme poderá se observar na análise ilustrativa de três Municípios deste grupo a seguir:

1. Mesquita:

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
3,746733	0,000000	0,002868	0,040268	0,058824	0,024860	0,188326
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
3,2555755	0,000000	0,000000	0,0238224	0,0512821	0,0263979	0,1747085

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Mesquita apresentou significativas alterações no quesito Tratamento de Esgotos, Destinação de lixo, Remediação de Vazadouros, Unidades de Conservação e Unidades de Conservação municipais.
- Decomposição do IFCA para 2011 (valores atribuídos a cada subíndice):

Município	Total (R\$)	Unidades de Conservação	UC's municipais	Coleta e tratamento de Esgoto	Mananciais de Água	Destino de Lixo	Remediação dos Lixões
Mesquita	3.629.947	1.059.610	1.753.200	0	0	531.240	285.897

- Portanto, pela análise dos dados, Mesquita recebeu uma parcela MENOR de ICMS Ecológico em 2011, embora, em relação ao ICMS Total, aquela seja proporcionalmente maior do que em 2010. Esta distorção pode ser explicada pela regressão de todos os índices que compõem o IPM no período, aumentando a importância do ICMS Ecológico em relação ao ICMS Total e fazendo com que a parcela ambiental seja ainda mais significativa para o Município em questão. Observem-se, abaixo, os dados da composição do IPM no período:

Ano	Índ. Valor	Índ.	Índ. Área	Índ. Rec.	Índ. Cota	Índ. Aj.	Índ. Cons.	IPM 2011
2009	0,199307	0,133569	0,009288	0,001001	0,061111	0,014365	0,036279	0,454920
2010	0,227496	0,125987	0,008760	0,001225	0,061111	0,012949	0,067441	0,504969
2011	0,212463	0,119352	0,008299	0,001270	0,061111	0,013467	0,081389	0,497351

2. Cachoeiras de Macacu:

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
4,292138	0,184690	0,000000	0,000000	0,000000	0,067923	0,000000
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
4,07151920	0,1846896	0,0000000	0,0000000	0,0000000	0,0617951	0,0000000

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Cachoeiras de Macacu apresentou significativas alterações no quesito Unidades de Conservação.
- Portanto, pela análise dos dados, Cachoeiras de Macacu recebeu uma parcela MENOR de ICMS Ecológico em 2011, embora, em relação ao ICMS Total, aquela seja proporcionalmente maior do que em 2010. Esta distorção pode ser explicada pela regressão de todos os índices que compõem o IPM no período, aumentando a importância do ICMS Ecológico em relação ao ICMS Total e fazendo com que a parcela ambiental seja ainda mais significativa para o Município em questão. Observe, abaixo, os dados da composição do IPM no período:

Ano	Índ. Valor	Índ.	Índ. Área	Índ. Rec.	Índ. Cota	Índ. Aj.	Índ. Cons.	IPM 2011
2009	0,146866	0,044477	0,158643	0,000200	0,080000	0,008164	0,051712	0,490062
2010	0,131535	0,041948	0,149639	0,000466	0,080000	0,008377	0,077258	0,489223
2011	0,144023	0,039740	0,141748	0,001324	0,080000	0,008284	0,101788	0,516907

3. Guapimirim:

- Peso dos subíndices na formação do IFCA (2010-2011):

IFCA - 2010	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
--------------------	------	------	------	------	------	-------

Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
2,595763	0,061536	0,000000	0,000000	0,000000	0,055011	0,000000
IFCA - 2011	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM
Índice Final de Conservação Ambiental	Mananciais de abastecimento	Tratamento de esgoto	Destinação de lixo	Remediação de vazadouros	Unidades de Conservação	UCs municipais
2,46878971	0,0615363	0,0000000	0,0000000	0,0000000	0,0514841	0,0000000

- Pela análise dos Subíndices que compõem o IFCA, Guapermirim apresentou significativas alterações no quesito Unidades de Conservação.
- Portanto, pela análise dos dados, Guapimirim recebeu uma parcela MENOR de ICMS Ecológico em 2011, embora, em relação ao ICMS Total, aquela seja proporcionalmente maior do que em 2010. Esta distorção pode ser explicada pela regressão de todos os índices que compõem o IPM no período, aumentando a importância do ICMS Ecológico em relação ao ICMS Total e fazendo com que a parcela ambiental seja ainda mais significativa para o Município em questão. Observe, abaixo, os dados da composição do IPM no período:

Ano	Índ. Valor	Índ.	Índ. Área	Índ. Rec.	Índ. Cota	Índ. Aj.	Índ. Cons.	IPM 2011
2009	0,044934	0,030167	0,079861	0,001901	0,061111	0,031718	0,034134	0,283826
2010	0,050505	0,028454	0,075326	0,002510	0,061111	0,030404	0,046724	0,295034
2011	0,050487	0,026956	0,071356	0,005713	0,061111	0,030781	0,061720	0,308124

O mesmo padrão aplica-se aos demais Municípios que compõem o grupo dos que receberam mais ICMS Ecológico apesar de terem diminuído seus escores ambientais do IFCA. Para estes, o aumento do valor repassado a título de ICMS Ecológico de 1,8% em 2010 para 2,5% em 2011 foi decisivo para diminuir a perda de repasses que teriam em razão da piora econômica avaliada em 2011.

Um risco potencial apontado por esta análise seria o de que alguns Municípios se privilegiariam de seus fatores naturais para receber mais recursos do ICMS Ecológico, sem se esforçarem para aumentar sua pontuação do IFCA. Como no período ocorreu o aumento

percentual global do ICMS repassado, ainda é cedo para se chegar a qualquer conclusão. Contudo, caso o fenômeno se verifique nos anos subsequentes, esta seria uma consequência adversa da legislação do ICMS Ecológico, mitigando o potencial competitivo do instituto e enfraquecendo o cenário de indução positiva das políticas públicas municipais que a norma estadual parece querer construir.

3.6 Conclusões Parciais: A Solidariedade é possível em um cenário de competição?

Até aqui, foi empreendido um esforço no sentido de se comprovar o potencial indutivo da legislação estadual, no plano vertical, e a hipótese da competição, no plano horizontal. A questão que se impõe, para encerrar este capítulo, é: o instituto de partilha de ICMS por meio de critérios ambientais fortalece a noção de federalismo solidário?

No plano vertical, a idéia de cooperação restou evidente na análise realizada até aqui. A indução do Estado para que os Municípios construam Sistemas Ambientais Municipais autônomos é um esforço cooperativo de proteção ao meio ambiente em que o ente regional ajuda os locais a construir políticas públicas autônomas, independentes da interferência das demais esferas da federação e sintonizadas com os fatores de competência municipal. A solidariedade, no sentido de um esforço empreendido por um para benefício de muitos, conforme se defendeu no Capítulo 1, encontra abrigo no desenho implantado pelo órgão estadual fluminense ao desenhar a forma de partilha da arrecadação tributária do Estado.

No plano horizontal a noção de solidariedade encontra maiores dificuldades, por força da lógica de competição entre os Municípios defendida neste trabalho. Contudo, o ideal solidário não desaparece por completo. Relembrando o que foi apontado no Capítulo 1, o esforço na construção do desenvolvimento sustentável deve ser empreendido por todos os entes da federação – não apenas por força da competência comum apontada pela Constituição, mas também em razão da atuação fluída e coordenada que a defesa à natureza demanda. E esta lógica cooperativa não pode – nem deve – desaparecer, ainda que o desenho do repasse do ICMS Ecológico no plano horizontal tenha um perfil mais competitivo.

Destaque-se ainda que, embora os critérios desenhados pela SEA sejam de competência claramente local, a manutenção destes não obterá o efeito desejado se os Municípios de uma mesma região não fizerem um esforço **conjunto** em desenvolver tais políticas. Não há que se falar em melhoria na qualidade dos recursos hídricos, nem de destinação adequada dos resíduos sólidos e nem de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação sem que cada municipalidade atue de forma integrada, desincumbindo-se da sua respectiva responsabilidade. Portanto, a solidariedade não se encontra na disputa pelo recurso, mas no objetivo final da política estadual solidária – que é o do desejado **desenvolvimento sustentável em todos os municípios**. Ínsita à busca por desenvolvimento, em geral, o desenvolvimento sustentável não tem porque fugir à regra. A competição saudável, portanto, torna-se um caminho orientado pelo ideal solidário, norte jurídico e anseio último das Finanças Públicas e da federação pátria.

Portanto, solidariedade, e solidariedade ambiental, é caminho e ponto de chegada na construção do federalismo fiscal brasileiro. A política pública de repasses do ICMS Ecológico no Estado do Rio de Janeiro é instrumento desse ideal na relação vertical entre os entes; no plano horizontal, deve ser o vetor da política pública em tela, sob pena de se frustrar o desenho criado para uma proteção mais eficiente do meio ambiente, com reflexos positivos para o ente público, para a natureza e para a sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação estadual talvez não tenha conseguido, até aqui, uma “revolução ecológica” para os Municípios fluminenses, como a Secretaria de Estado de Ambiente desejava construir. Um aspecto que diminui o aspecto transformador é o baixo percentual repassado por meio de critérios ambientais – se comparados com outros Estados da federação, o Rio de Janeiro repasse um percentual modesto, conforme se verificou no Capítulo 2 desta Dissertação.

Contudo, embora não seja uma “revolução ecológica”, trata-se de uma política desenhada em alinhamento com o ideal solidário que deve nortear a partilha de recursos entre os entes federados. Através do mecanismo de indução para que os Municípios construam suas políticas públicas municipais próprias, a legislação do ICMS Ecológico atua em conformidade com o signo da cooperação no plano vertical da federação, em que o Estado ajuda as municipalidades a fortalecerem sua capacidade de execução autônoma de proteção à Natureza.

Já no plano do federalismo horizontal, mesmo a competição pode ser construída de forma a se alcançar um ideal solidário. Uma vez que os Municípios fluminenses, ao disputarem pelo recurso repassado por meio do critério ambiental, majoritariamente vêm melhorando seus escores ambientais, o desenho competitivo da legislação estadual serve à execução da competência comum de proteção à Natureza – obtendo, com isso, benefícios em dose tripla: aos orçamentos municipais, que recebem mais recursos; à população, que recebe benefícios ambientais pela execução da competência local da municipalidade; e o meio ambiente, que encontra proteção por meio de uma política executada em nome do ideal solidário que deve nortear a materialização do federalismo que a Constituição desejou ver florescer.

Portanto, a competição, nesse aspecto, é um mecanismo que serve ao ideal de proteção ao meio ambiente e de federalismo solidário que se deseja materializar. O efeito observado no Capítulo 3 de que alguns Municípios receberam mais recursos mesmo sem ter aumentado seus escores ambientais, aproveitando-se do aumento de arrecadação e do percentual repassado a título de ICMS Ecológico, enfraquece o potencial positivo do efeito competitivo desenhado pela legislação fluminense. Dessa forma, se o mesmo feito for verificado nos anos seguintes, demandar-se-á uma adaptação da política de partilha do ICMS do Estado do Rio de

Janeiro, caso se deseje manter o alinhamento com o federalismo fiscal solidário, nos moldes que se defendeu até aqui.

Contudo, os aspectos positivos apontados até aqui superam as facetas negativas da legislação. A política de partilha do ICMS Ecológico, analisada sob o prisma do federalismo fiscal solidário, é um bom exemplo de atuação em que os entes podem – e devem! – se ajudar mutuamente em nome da execução coordenada de suas competências comuns. A proteção ao meio ambiente, que demanda essa fluidez e integração de atuação, também é beneficiária da política. Por fim, a sociedade, que vê seus recursos distribuídos da forma mais eficiente possível, também recebe frutos do instituto.

O repasse do ICMS por critérios ambientais no Estado do Rio de Janeiro, por tudo o que já se argumentou até aqui, é uma política pública que deve servir de exemplo para que os demais entes federados, respeitando as suas peculiaridades, desenhem instrumento semelhante de cooperação com as suas municipalidades. Oxalá, os executores dessas renovadas legislações venham a ter a consciência do seu potencial federativo.

Por fim, embora não se tenha conseguido analisar neste trabalho uma oportunidade de cooperação horizontal, pode ser vislumbrado o mecanismo cooperativo mesmo no cenário de competição apontado. Na hipótese de os Municípios, por meio de convênios ou consórcios, executarem ajustes intermunicipais para a proteção de macrobens ambientais (como áreas de proteção ou corpos hídricos que ultrapassem seus territórios, etc); ou mesmo o Estado, por exercício da competência designada pelo art. 25, §3º da Constituição Federal para constituir agrupamentos de Municípios limítrofes para execução de funções públicas de interesse comum. Em qualquer das duas hipóteses, poderiam ser construídos, em um cenário futuro, mecanismos de mitigação da competição em prol da cooperação horizontal – em que cooperação e competição coexistam em nome do ideal solidário.

5 CONCLUSÕES

1. Embora existam, em termos econômicos, vantagens e desvantagens para o modelo de centralização e de descentralização de formação do Estado, no Brasil o fortalecimento do governo (federal ou nacional) tende a trazer inflexões no plano democrático, razão pela qual se recomenda o fortalecimento dos governos subnacionais.

2. O aumento de competências outorgadas aos Municípios pela Constituição não foi acompanhado do aumento das Receitas Tributárias próprias, fazendo com que estes sejam muito dependentes das transferências, constitucionais e voluntárias, enfraquecendo a capacidade de consecução das tarefas municipais.

3. A cooperação, no plano vertical da Federação, pode se materializar por meio da indução exercida por um ente central ou regional em face dos estaduais ou municipais; já a competição, no plano horizontal do federalismo, pode funcionar como mecanismo de apoio mútuo entre os entes em tela, caso seja norteadada pelo ideal da solidariedade, facilitando a consecução das competências dos entes federados, especialmente as comuns, designadas pelo art. 23 da Carta Magna.

4. O estudo comparado das legislações estaduais de partilha do ICMS entre os Municípios de diversos Estados conduziu à conclusão de que a descentralização e o fortalecimento dos governos subnacionais permitiu uma maior criatividade em termos de legislação, finanças públicas e políticas públicas, em geral, e especialmente as ambientais. Tais leis contribuíram para que fossem contemplados critérios de maior relevância local, que a legislação nacional não seria capaz de sintonizar, em razão das disparidades regionais do país.

5. À medida que a legislação do ICMS Ecológico foi aprimorada, a lógica compensatória que norteou as primeiras leis estaduais deixou de ser o critério mais relevante a ser considerado. A inclusão de um número maior de aspectos ambientais, como a conservação dos solos, coleta e processamento adequada do lixo, controle de queimadas, organização dos sistemas municipais de meio ambiente e conservação do patrimônio histórico, demonstra que as preocupações dos Estados em relação aos Municípios se sofisticaram, induzindo estes a um esforço mais amplo para receber os recursos em questão.

6. Os Estados têm inovado ao estimular os Municípios a construírem agendas ambientais próprias, como parece ser a intenção das legislações mais recentes, a exemplo de Rio de Janeiro, Piauí e Tocantins. Dessa forma, os entes estaduais, através de uma **legislação indutora**, estimulam o fortalecimento das municipalidades, robustecendo o ideal solidário da Federação.

7. O ICMS Ecológico fluminense possui um percentual repassado baixo em relação a outras legislações estaduais. Apenas Ceará, Minas Gerais e São Paulo apresentaram índices de repasse abaixo do apresentado pelo Rio de Janeiro.

8. O Estado do Rio de Janeiro não possui um critério mínimo de repasse aos Municípios, como é o caso do Ceará, Minas Gerais e Mato Grosso. Dessa forma, a legislação fluminense ganha contornos ensejadores de maior **competição** entre as municipalidades pelo recurso ambiental estadual.

9. Contudo, o ideal solidário não desaparece mesmo com a lógica competitiva da legislação. **O esforço na construção do desenvolvimento sustentável deve ser empreendido por todos os entes da federação** – não apenas por força da competência comum apontada pela Constituição, mas também em razão da atuação fluída e coordenada que a defesa à natureza demanda. E esta lógica cooperativa não pode – nem deve – desaparecer, ainda que o desenho do repasse do ICMS Ecológico no plano horizontal tenha um perfil mais competitivo em relação a outros modelos.

10. Embora os critérios formulados pela SEA sejam de competência claramente local, a manutenção destes não obterá o efeito desejado se os Municípios de uma mesma região não fizerem um esforço **conjunto** em desenvolver tais políticas. Portanto, a solidariedade não se encontra na disputa pelo recurso, mas no objetivo final da política estadual solidária – que é o do desejado desenvolvimento sustentável em todos os Municípios. Ínsita à busca por desenvolvimento, em geral, o desenvolvimento sustentável não tem porque fugir à regra. **A competição saudável, portanto, torna-se um caminho orientado pelo ideal solidário**, norte jurídico e anseio último das Finanças Públicas e da Federação.

11. Solidariedade, e solidariedade ambiental, é caminho e ponto de chegada na construção do federalismo fiscal brasileiro. A política pública de repasses do ICMS Ecológico no Estado do Rio de Janeiro é instrumento de realização desse ideal na relação vertical entre os entes; no plano horizontal, deve ser o vetor da política pública em tela, sob pena de se frustrar o desenho criado para uma proteção mais eficiente do meio ambiente, com reflexos positivos para o ente público, para a Natureza e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo*. Revista. Brasileira de Ciência Sociológica. v.14, n.40. São Paulo, Jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009>. Acesso em 20 Maio 2011.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- BERCOVICI, Gilberto. *Federalismo Cooperativo e Igualação das Condições Sociais de Vida*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. v. 19, p. 93-100, 2008.
- BUCHANAN, J. M. *An Economic Theory of Clubs*. Revista Economica, Chicago, v. 32, p. 1-14, Fev. 1965.
- CHAULFUN, Nelson. *Descentralização Tributária e Fiscal sob a Visão Econômica do Federalismo*. Revista Economia e Sociedade, 2005, v.. 24. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=719&tp=a>>. Acesso em 20/05/2011.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. *Municipalismo e Política Urbana*. 2009, 157f.. Tese de Doutorado defendida no Programa de Doutorado em Direito da Cidade da UERJ. Rio de Janeiro.
- DOMINGUES. José Marcos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007a.

DOMINGUES, José Marcos. *Federalismo Fiscal Brasileiro*. In: II Congresso Internacional de Direito Tributário da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, maio de 2007b. Disponível em: < www.idtl.com.br/artigos/186.pdf >. Acesso em 20 Maio 2011.

_____. *Federalismo Fiscal, Direitos Fundamentais e Emendas Constitucionais Tributárias*. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. v.19, p. 267-276, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HERRERA MOLINA, Pedro M. *Derecho Tributario Ambiental*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

HIRSCHMAN, A. O. *Exit, Voice and Loyalty*: Harvard University Press: Cambridge, MA, 1970.

LOBO, Rogério Leite. *Federalismo Fiscal Brasileiro: Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006.

LOUREIRO, Wilson. *Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná*. Curitiba, 2002.

_____. 1º Seminário Goiânio sobre ICMS Ecológico. Novembro de 2007. Disponível em <http://www.semarh.goias.gov.br/arquivos_main/icms_ecol/arq/prim_semina_wilsonLoureiro.pdf> Acesso em 13 Maio 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14 ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MELO, Marcos André. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e “hobbesianismo municipal”*: efeitos perversos da descentralização?. São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, v. 10, n.

3, 1996. Disponível em: <www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf> Acesso em 20/05/2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: Doutrina – Jurisprudência – Glossário*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MUSGRAVE, R.A. . *Who Should Tax, Where, and What?*, in McLure, Jr. C.E. (ed.). *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University: Australia, 1983.

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> Acesso em 20 Maio 2011.

OATES, W.E. .*Fiscal Decentralization and Economic Development*. Revista National Tax Journal v. 46, n. 2, p. 237-43. Jun., 1993.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PIRES, Éderson. *Icms ecológico. Aspectos pontuais. Legislação comparada*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2328>>. Acesso em 20/05/2011.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto Rodrigues. *A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas*. BNDS, 2002. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>>. Acesso em 20 Maio 2012.

RIBSTEIN, L. E.; 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 > Acesso em 20/05/2011.

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

SALM, José Francisco et al. *Estratégias e Ações para a Implementação do ICMS Ecológico por Meio da Co-produção do Bem Público*. Revista de Negócios, Blumenau, v. 12, n. 3, p. 62 - 73, jul/set 2007. Disponível em:

<http://www.sef.sc.gov.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=601&Itemid=68>. Acesso em 20 Maio 2011.

SANTOS, Angela Moulin Santos Penalva. *Município, Descentralização e Território*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos versus Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional*: In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público* Rio de Janeiro: Lumen Juris, p.171-216, 2007.

SERRA, José, AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p.3-30. Dez, 1999. Disponível em:<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1201.pdf>. Acesso em 20/05/2011.

SILVA FILHO, Carlos da Costa. *O ICMS Verde no Estado do Rio de Janeiro*. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. XXI, p. 13-26, jul. 2009.

SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da, *et al.* *ICMS Socioambiental: Uma Avaliação da Política no Estado de Pernambuco*. In: VI Encontro de Economia Baiana, Salvador, Set. 2010. Disponível em <<http://www.ccsa.ufpb.br/ppge/?secao=5&subsecao=44&p=108>>. Acesso em 13/05/2011.

SILVA, Mauro Osorio. *Rio Nacional, Rio Local: Mitos e Visões da Crise Carioca e Fluminense*. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

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

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Volume II – Valores e Princípios Constitucionais Tributários*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

_____. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TIEBOUT, C. . *A Pure Theory of Public Expenditures*. Journal of Political Economy v. 645, . p. 416-424, Out 1956.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: a utilização de Instrumentos Econômicos e Fiscais na Implementação do Direito ao Meio Ambiente Saudável*. Rio de Janeiro: Renovar: 2006.

7. ANEXOS

Tabela 1: Decomposição do IPM 2009 - Decreto 41.601/08

Decomposição do IPM 2009 - Decreto 41.601/08 - Anexos - Fonte: Secretaria de Fazenda

MUNICÍPIO	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. para o IPM	IPM 2009	Razão ICA/IPM
ANGRA DOS REIS	3,956645	0,032062	0,111588	0,000372	0,043334	0,006634	0,030020	4,180655	0,7181%
APERIBÉ	0,007212	0,011986	0,014851	0,003069	0,094693	0,046780	0,001190	0,179781	0,6619%
ARARUAMA	0,108717	0,075867	0,105685	0,002137	0,080000	0,009844	0,014414	0,396664	3,6338%
AREAL	0,036316	0,010912	0,017049	0,001443	0,098000	0,041035	0,000000	0,204755	0,0000%
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	0,201861	0,016679	0,011617	0,006050	0,080000	0,012415	0,019448	0,348070	5,5874%
ARRAIAL DO CABO	0,027737	0,021877	0,026205	0,007420	0,080000	0,037686	0,003106	0,204031	1,5223%
BARRA DO PIRAI	0,219762	0,036835	0,092725	0,001576	0,087500	0,007619	0,003714	0,449731	0,8258%
BARRA MANSA	0,675640	0,071068	0,087135	0,000967	0,087500	0,003192	0,001037	0,926539	0,1119%
BELFORD ROXO	0,822207	0,345347	0,017325	0,000868	0,061112	0,004148	0,003914	1,254921	0,3119%
BOM JARDIM	0,032041	0,011250	0,077584	0,002560	0,128572	0,006226	0,007487	0,265720	2,8176%
BOM JESUS DO ITABAPOANA	0,036376	0,050308	0,093425	0,004727	0,094693	0,008844	0,000000	0,288373	0,0000%
CABO FRIO	1,151991	0,116203	0,068211	0,001502	0,080000	0,002138	0,012810	1,432855	0,8940%
CACHOEIRAS DE MACACU	0,146866	0,044477	0,158643	0,000200	0,080000	0,008164	0,051712	0,490062	10,5521%
CAMBUCI	0,009206	0,021929	0,087979	0,013172	0,094693	0,013372	0,000000	0,240351	0,0000%
CAMPOS DOS GOYTACAZES	2,882284	0,218875	0,603543	0,000628	0,102912	0,001055	0,012614	3,821911	0,3300%
CANTAGALO	0,127423	0,009851	0,151653	0,000094	0,128572	0,002605	0,008623	0,428821	2,0109%
CARAPEBUS	0,210183	0,004661	0,045796	0,012954	0,102911	0,014996	0,013029	0,404530	3,2208%
CARDOSO MOREIRA	0,009252	0,006774	0,076992	0,003573	0,102911	0,042018	0,008598	0,250118	3,4376%
CARMO	0,109614	0,007594	0,061691	0,001640	0,128572	0,004207	0,003064	0,316382	0,9684%
CASIMIRO DE ABREU	0,531350	0,020296	0,076924	0,001443	0,080000	0,004546	0,014609	0,729168	2,0035%
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	0,025495	0,008735	0,016803	0,002185	0,098000	0,051685	0,000000	0,202903	0,0000%
CONCEIÇÃO DE MACABU	0,010781	0,010101	0,050295	0,003439	0,102911	0,054911	0,025765	0,258203	9,9786%
CORDEIRO	0,019825	0,009239	0,022516	0,004416	0,128572	0,014591	0,009125	0,208284	4,3810%
DUAS BARRAS	0,007905	0,005133	0,075786	0,009042	0,128572	0,008473	0,008598	0,243509	3,5309%
DUQUE DE CAXIAS	9,050883	0,616380	0,104218	0,000193	0,061112	0,000503	0,020026	9,853315	0,2032%
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	0,035275	0,013408	0,021720	0,001793	0,098000	0,037465	0,001640	0,209301	0,7836%
GUAPIMIRIM	0,044934	0,030167	0,079861	0,001901	0,061111	0,031718	0,034134	0,283826	12,0264%
IGUABA GRANDE	0,015403	0,013825	0,008215	0,016588	0,080000	0,076312	0,039432	0,249775	15,7870%
ITABORAÍ	0,181629	0,149020	0,095600	0,004359	0,061111	0,011531	0,006787	0,510037	1,3307%
ITAGUAÍ	0,972378	0,065181	0,062982	0,000892	0,061111	0,004466	0,000811	1,167821	0,0694%

ITALVA	0,013480	0,018866	0,045617	0,002540	0,094693	0,020430	0,000000	0,195626	0,0000%
MUNICÍPIO	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. para o IPM	IPM 2009	Razão ICA/IPM
ITAPERUNA	0,140752	0,129630	0,172687	0,002803	0,094692	0,003595	0,018893	0,563052	3,3555%
ITATIAIA	0,231989	0,010296	0,038185	0,000628	0,087500	0,009489	0,022735	0,400822	5,6721%
JAPERI	0,181693	0,066194	0,018218	0,003650	0,061111	0,018471	0,000868	0,350205	0,2479%
LAJE DO MURIAÉ	0,007724	0,011823	0,039795	0,001107	0,094692	0,026841	0,000000	0,181982	0,0000%
MACAÉ	4,252845	0,071236	0,181501	0,000188	0,102911	0,000867	0,008908	4,618456	0,1929%
MACUCO	0,010639	0,002427	0,015711	0,006134	0,128572	0,026153	0,000000	0,189636	0,0000%
MAGÉ	0,139868	0,163606	0,087206	0,003983	0,061111	0,012581	0,009343	0,477698	1,9558%
MANGARATIBA	0,855784	0,006695	0,050424	0,005858	0,043333	0,029795	0,008845	1,000734	0,8839%
MARICÁ	0,088856	0,060995	0,080932	0,022283	0,061111	0,021297	0,006618	0,342092	1,9346%
MENDES	0,012862	0,019058	0,014829	0,003958	0,098000	0,056421	0,000714	0,205842	0,3469%
MESQUITA	0,199307	0,133569	0,009288	0,001001	0,061111	0,014365	0,036279	0,454920	7,9748%
MIGUEL PEREIRA	0,025083	0,026347	0,044566	0,016559	0,098000	0,027477	0,004938	0,242970	2,0323%
MIRACEMA	0,019567	0,040456	0,047495	0,002201	0,094692	0,014814	0,003660	0,222885	1,6421%
NATIVIDADE	0,015975	0,022609	0,060358	0,008047	0,094692	0,016099	0,003814	0,221594	1,7212%
NILÓPOLIS	0,163967	0,122180	0,004354	0,004413	0,061111	0,016919	0,004013	0,376957	1,0646%
NITERÓI	1,975722	0,365200	0,029738	0,000890	0,061111	0,002073	0,035677	2,470411	1,4442%
NOVA FRIBURGO	0,436531	0,086132	0,188486	0,001032	0,128571	0,001058	0,020685	0,862495	2,3983%
NOVA IGUAÇU	1,010630	0,731749	0,115895	0,001620	0,061111	0,002645	0,037941	1,961591	1,9342%
PARACAMBI	0,034732	0,032172	0,042107	0,020321	0,061111	0,045088	0,004229	0,239760	1,7638%
PARAÍBA DO SUL	0,089760	0,041237	0,091213	0,001905	0,098000	0,011870	0,000000	0,333985	0,0000%
PARATY	0,030956	0,007943	0,127388	0,007770	0,043333	0,163571	0,019080	0,400041	4,7695%
PATY DO ALFERES	0,022582	0,027482	0,045552	0,008810	0,098000	0,027586	0,008866	0,238878	3,7115%
PETRÓPOLIS	1,469213	0,142315	0,159993	0,001888	0,128571	0,000425	0,033975	1,936380	1,7546%
PINHEIRAL	0,015852	0,008108	0,013026	0,005756	0,087500	0,071956	0,003660	0,205858	1,7779%
PIRAÍ	0,681355	0,009206	0,078282	0,001664	0,087500	0,003461	0,010498	0,871966	1,2039%
PORCIÚNCULA	0,014714	0,023845	0,047417	0,008594	0,094692	0,018526	0,003660	0,211448	1,7309%
PORTO REAL	1,233276	0,005034	0,008089	0,000113	0,087500	0,002135	0,003660	1,339807	0,2732%
QUATIS	0,013081	0,004466	0,045526	0,007969	0,087500	0,042195	0,003076	0,203813	1,5092%
QUEIMADOS	0,240535	0,096968	0,017057	0,000398	0,061111	0,013863	0,007836	0,437768	1,7900%
QUISSAMÃ	0,921363	0,007354	0,107905	0,013366	0,102911	0,003770	0,011939	1,168608	1,0216%
RESENDE	1,111818	0,043514	0,174891	0,001027	0,087500	0,002001	0,036245	1,456996	2,4877%
RIO BONITO	0,072526	0,045528	0,076608	0,002770	0,080000	0,014678	0,009205	0,301315	3,0549%
RIO CLARO	0,009932	0,006754	0,134556	0,017012	0,087500	0,017597	0,033507	0,306858	10,9194%
RIO DAS FLORES	0,007217	0,003173	0,076196	0,014087	0,087500	0,030737	0,003660	0,222570	1,6444%
RIO DAS OSTRAS	0,600788	0,033368	0,038088	0,001877	0,080000	0,004250	0,026709	0,785080	3,4021%
RIO DE JANEIRO	30,910230	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,033196	30,943430	0,1073%
SANTA MARIA MADALENA	0,006112	0,005203	0,164617	0,010885	0,128571	0,004278	0,017577	0,337243	5,2120%
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	0,070553	0,057837	0,094160	0,001186	0,094692	0,007157	0,000000	0,325585	0,0000%
SÃO FIDÉLIS	0,018988	0,019785	0,153523	0,003565	0,102911	0,020325	0,009111	0,328208	2,7760%
SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	0,217432	0,022127	0,164964	0,001106	0,102911	0,009662	0,001063	0,519265	0,2047%

SÃO GONÇALO	1,236843	0,708316	0,055458	0,001467	0,061111	0,002457	0,008879	2,074531	0,4280%
MUNICÍPIO	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. para o IPM	IPM 2009	Razão ICA/IPM
SÃO JOÃO DE MERITI	0,422567	0,357271	0,007837	0,001104	0,061111	0,006240	0,006900	0,863030	0,7995%
SÃO JOSÉ DE UBÁ	0,008470	0,009586	0,039201	0,011984	0,094692	0,027819	0,000000	0,191752	0,0000%
SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	0,021570	0,009575	0,044587	0,003834	0,128571	0,009938	0,010492	0,228567	4,5903%
SÃO PEDRO DA ALDEIA	0,061083	0,057930	0,056062	0,003058	0,080000	0,016321	0,026729	0,301183	8,8747%
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	0,005837	0,004173	0,080289	0,011224	0,128571	0,008335	0,000625	0,239054	0,2614%
SAPUCAIA	0,039095	0,018912	0,083166	0,001684	0,098000	0,018684	0,000010	0,259551	0,0039%
SAQUAREMA	0,047459	0,048066	0,058585	0,008032	0,080000	0,018541	0,008117	0,268800	3,0197%
SEROPÉDICA	0,117693	0,051873	0,059387	0,003617	0,061111	0,021468	0,000550	0,315699	0,1742%
SILVA JARDIM	0,014127	0,019484	0,155557	0,004923	0,080000	0,015105	0,031651	0,320847	9,8648%
SUMIDOURO	0,031124	0,007041	0,083318	0,000674	0,128571	0,006195	0,002469	0,259392	0,9518%
TANGUÁ	0,017500	0,020712	0,031837	0,006440	0,061111	0,070167	0,005747	0,213514	2,6916%
TERESÓPOLIS	0,235409	0,068581	0,155631	0,003934	0,128571	0,001637	0,025215	0,618978	4,0737%
TRAJANO DE MORAIS	0,004304	0,004986	0,118738	0,008043	0,128571	0,005879	0,008598	0,279119	3,0804%
TRÊS RIOS	0,139504	0,079340	0,049422	0,001006	0,098000	0,009832	0,000000	0,377104	0,0000%
VALENÇA	0,068739	0,027598	0,207312	0,004557	0,087500	0,008764	0,000261	0,404731	0,0645%
VARRE-SAI	0,005841	0,011740	0,029733	0,000870	0,094692	0,033665	0,000000	0,176541	0,0000%
VASSOURAS	0,029738	0,034669	0,082580	0,007357	0,098000	0,017945	0,000059	0,270348	0,0218%
VOLTA REDONDA	2,986849	0,100748	0,029077	0,000644	0,087500	0,000854	0,003308	3,208980	0,1031%

Tabela 2: Decomposição do IPM 2010 - Decreto 42.061/09

Decomposição do IPM 2010 - Decreto 42.061/09									
MUNICÍPIO	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/ o IPM (ICA)	IPM 2010	Razão ICA/IPM
ANGRA DOS REIS	4,636566	0,030208	0,105264	0,003317	0,043334	0,004896	0,053447	4,877032	1,0959%
APERIBÉ	0,006028	0,011307	0,014006	0,002286	0,094693	0,047863	0,000000	0,176183	0,0000%
ARARUAMA	0,102846	0,071553	0,099686	0,002699	0,080000	0,009876	0,026850	0,393510	6,8232%
AREAL	0,031946	0,010292	0,016082	0,001577	0,098000	0,041126	0,000000	0,199023	0,0000%
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	0,219091	0,015731	0,010958	0,007180	0,080000	0,011013	0,021374	0,365347	5,8503%
ARRAIAL DO CABO	0,024226	0,020633	0,024718	0,001135	0,080000	0,038905	0,026152	0,215769	12,1204%
BARRA DO PIRAI	0,234219	0,034750	0,087462	0,001967	0,087500	0,006987	0,008785	0,461670	1,9029%
BARRA MANSA	0,634384	0,067045	0,082190	0,000869	0,087500	0,003178	0,003892	0,879058	0,4427%
BELFORD ROXO	0,877283	0,325743	0,016341	0,001015	0,061111	0,003847	0,009743	1,295083	0,7523%
BOM JARDIM	0,045855	0,010612	0,073180	0,000985	0,128572	0,005582	0,012235	0,277021	4,4166%
BOM JESUS DO ITABAPOANA	0,037793	0,047459	0,088111	0,004390	0,094693	0,008653	0,000000	0,281099	0,0000%
CABO FRIO	1,292703	0,109597	0,064339	0,002069	0,080000	0,001846	0,023595	1,574149	1,4989%
CACHOEIRAS DE MACACU	0,131535	0,041948	0,149639	0,000466	0,080000	0,008377	0,077258	0,489223	15,7920%
CAMBUCI	0,010093	0,020687	0,082975	0,011839	0,094693	0,013187	0,000000	0,233474	0,0000%
CAMPOS DOS GOYTACAZES	3,185975	0,206470	0,569297	0,000719	0,102912	0,000963	0,024167	4,090503	0,5908%
CANTAGALO	0,152864	0,009292	0,143045	0,000077	0,128572	0,002371	0,017411	0,453632	3,8381%
CARAPEBUS	0,243572	0,004396	0,043197	0,008564	0,102911	0,013110	0,000000	0,415750	0,0000%
CARDOSO MOREIRA	0,007578	0,006390	0,072624	0,006134	0,102911	0,044082	0,012081	0,251800	4,7979%
CARMO	0,111079	0,007163	0,058190	0,000819	0,128572	0,004102	0,012081	0,322006	3,7518%
CASIMIRO DE ABREU	0,611633	0,019142	0,072557	0,002978	0,080000	0,003849	0,041681	0,831840	5,0107%
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	0,025503	0,008239	0,015849	0,001853	0,098000	0,048365	0,003062	0,200871	1,5244%
CONCEIÇÃO DE MACABU	0,010281	0,009528	0,047441	0,003165	0,102911	0,056761	0,040205	0,270292	14,8747%
CORDEIRO	0,020047	0,008714	0,021238	0,003824	0,128571	0,014475	0,012829	0,209698	6,1178%
DUAS BARRAS	0,008017	0,004841	0,071484	0,003769	0,128571	0,008581	0,012272	0,237535	5,1664%
DUQUE DE CAXIAS	8,550840	0,581391	0,098301	0,000296	0,061111	0,000508	0,028713	9,321160	0,3080%
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	0,019384	0,012647	0,020487	0,001841	0,098000	0,045669	0,006055	0,204083	2,9669%
GUAPIMIRIM	0,050505	0,028454	0,075326	0,002510	0,061111	0,030404	0,046724	0,295034	15,8368%
IGUABA GRANDE	0,013650	0,013039	0,007749	0,014644	0,080000	0,078601	0,032739	0,240422	13,6173%
ITABORAÍ	0,160358	0,140561	0,090172	0,005298	0,061111	0,011994	0,012153	0,481647	2,5232%
ITAGUAÍ	0,349569	0,061481	0,059406	0,000655	0,061111	0,009971	0,002000	0,544193	0,3675%
ITALVA	0,011539	0,017798	0,043022	0,003948	0,094692	0,020731	0,005716	0,197446	2,8950%

MUNICÍPIO	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/ o IPM (ICA)	IPM 2010	Razão ICA/IPM
ITAOCARA	0,028267	0,032438	0,063833	0,000649	0,094692	0,012045	0,000000	0,231924	0,0000%
ITATIAIA	0,234343	0,009714	0,036018	0,000406	0,087500	0,008892	0,032951	0,409824	8,0403%
JAPERI	0,208740	0,062437	0,017184	0,002248	0,061111	0,016267	0,000000	0,367987	0,0000%
LAJE DO MURIAÉ	0,007849	0,011153	0,037532	0,001043	0,094692	0,026534	0,000000	0,178803	0,0000%
MACAÉ	4,727924	0,067199	0,171202	0,000225	0,102911	0,000769	0,027013	5,097243	0,5300%
MACUCO	0,007989	0,002289	0,014819	0,004632	0,128571	0,028838	0,012081	0,199219	6,0642%
MAGÉ	0,144163	0,154319	0,082254	0,004824	0,061111	0,012321	0,037057	0,496049	7,4704%
MANGARATIBA	0,454003	0,006308	0,047567	0,002585	0,043333	0,045998	0,028556	0,628350	4,5446%
MARICÁ	0,083077	0,057533	0,076337	0,022292	0,061111	0,021622	0,006273	0,328245	1,9111%
MENDES	0,010026	0,017976	0,013988	0,005305	0,098000	0,057119	0,004398	0,206812	2,1266%
MESQUITA	0,227496	0,125987	0,008760	0,001225	0,061111	0,012949	0,067441	0,504969	13,3555%
MIGUEL PEREIRA	0,021053	0,024852	0,042036	0,013627	0,098000	0,027273	0,028444	0,255285	11,1421%
MIRACEMA	0,017705	0,038165	0,044793	0,003074	0,094692	0,014902	0,000066	0,213397	0,0309%
NATIVIDADE	0,015419	0,021329	0,056925	0,008165	0,094692	0,016014	0,005107	0,217651	2,3464%
NILÓPOLIS	0,150849	0,115244	0,004106	0,004418	0,061111	0,017361	0,009313	0,362402	2,5698%
NITERÓI	1,896723	0,344469	0,028050	0,001049	0,061111	0,002067	0,053593	2,387062	2,2451%
NOVA FRIBURGO	0,392120	0,081243	0,177787	0,001009	0,128571	0,001112	0,031644	0,813486	3,8899%
NOVA IGUAÇU	0,999709	0,690210	0,109314	0,001522	0,061111	0,002607	0,070568	1,935041	3,6468%
PARACAMBI	0,035503	0,030346	0,039716	0,014067	0,061111	0,044436	0,019730	0,244909	8,0561%
PARAÍBA DO SUL	0,083096	0,038896	0,086036	0,002384	0,098000	0,011529	0,000000	0,319941	0,0000%
PARATY	0,029024	0,007484	0,120169	0,007298	0,043333	0,149106	0,030541	0,386955	7,8926%
PATY DO ALFERES	0,020294	0,025922	0,042967	0,006933	0,098000	0,026894	0,009799	0,230809	4,2455%
PETRÓPOLIS	1,501051	0,134238	0,150912	0,002365	0,128571	0,000405	0,046659	1,964201	2,3755%
PINHEIRAL	0,013642	0,007649	0,012287	0,005530	0,087500	0,074169	0,012081	0,212858	5,6756%
PIRAÍ	0,581893	0,008685	0,073839	0,001445	0,087500	0,003749	0,037080	0,794191	4,6689%
PORCIÚNCULA	0,014951	0,022495	0,044720	0,006431	0,094692	0,018256	0,001342	0,202887	0,6615%
PORTO REAL	1,818407	0,004749	0,007630	0,000068	0,087500	0,001360	0,029204	1,948918	1,4985%
QUATIS	0,012008	0,004213	0,042943	0,003617	0,087500	0,042094	0,006113	0,198488	3,0798%
QUEIMADOS	0,222648	0,091463	0,016089	0,001051	0,061111	0,014206	0,002416	0,408984	0,5907%
QUISSAMÃ	1,072397	0,006937	0,101783	0,015665	0,102911	0,003232	0,017429	1,320354	1,3200%
RESENDE	1,229594	0,041050	0,164966	0,000834	0,087500	0,001735	0,076832	1,602511	4,7945%
RIO BONITO	0,067131	0,042940	0,072260	0,002754	0,080000	0,014846	0,015194	0,295125	5,1483%
RIO CLARO	0,008184	0,006372	0,126920	0,023868	0,087500	0,017604	0,075048	0,345496	21,7218%
RIO DAS FLORES	0,005865	0,002994	0,071871	0,009545	0,087500	0,030849	0,023908	0,232532	10,2816%
RIO DAS OSTRAS	0,722707	0,031471	0,035927	0,001333	0,080000	0,003426	0,045662	0,920526	4,9604%
RIO DE JANEIRO	28,741017	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,050225	28,791242	0,1744%
SANTA MARIA MADALENA	0,005545	0,004908	0,155273	0,014155	0,128571	0,004367	0,051296	0,364115	14,0879%
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	0,066437	0,054562	0,088805	0,001743	0,094692	0,007150	0,000000	0,313389	0,0000%
SÃO FIDÉLIS	0,018013	0,018664	0,144811	0,003089	0,102911	0,021033	0,001773	0,310294	0,5714%

MUNICÍPIO	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômi co	Índ. Cons. Amb. p/ o IPM (ICA)	IPM 2010	Razão ICA/IPM
S. FRANCISCO D ITABAPOANA	0,246470	0,020873	0,155604	0,001216	0,102911	0,009025	0,000749	0,536848	0,1395%
SÃO JOÃO DA BARRA	0,268326	0,014043	0,063841	0,000823	0,102911	0,011025	0,007656	0,468625	1,6337%
SÃO JOÃO DE MERITI	0,428157	0,336990	0,007391	0,001084	0,061111	0,006072	0,010616	0,851421	1,2469%
SÃO JOSÉ DE UBÁ	0,008219	0,009043	0,036971	0,009648	0,094692	0,027659	0,000000	0,186232	0,0000%
SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	0,040251	0,009031	0,042056	0,003575	0,128571	0,007924	0,013326	0,244734	5,4451%
SÃO PEDRO DA ALDEIA	0,061401	0,054637	0,052880	0,003938	0,080000	0,016025	0,036363	0,305244	11,9128%
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	0,005814	0,003936	0,075732	0,007917	0,128571	0,008467	0,015099	0,245536	6,1494%
SAPUCAIA	0,056028	0,017839	0,078445	0,002984	0,098000	0,015747	0,000000	0,269043	0,0000%
SAQUAREMA	0,049223	0,045333	0,055260	0,009382	0,080000	0,018068	0,011152	0,268418	4,1547%
SEROPÉDICA	0,139211	0,048928	0,056015	0,003988	0,061112	0,019213	0,000910	0,329377	0,2763%
SILVA JARDIM	0,013358	0,018376	0,146727	0,004222	0,080000	0,015168	0,072028	0,349879	20,5865%
SUMIDOURO	0,031919	0,006641	0,078589	0,000713	0,128572	0,006178	0,003728	0,256340	1,4543%
TANGUÁ	0,015758	0,019536	0,030029	0,006114	0,061112	0,071810	0,012118	0,216477	5,5978%
TERESÓPOLIS	0,236187	0,064689	0,146797	0,002769	0,128572	0,001617	0,040775	0,621406	6,5617%
TRAJANO DE MORAIS	0,004308	0,004703	0,111998	0,015091	0,128572	0,005981	0,012229	0,282882	4,3230%
TRÊS RIOS	0,154681	0,074836	0,046617	0,000888	0,098000	0,008686	0,000000	0,383708	0,0000%
VALENÇA	0,062013	0,026035	0,195547	0,004085	0,087500	0,008782	0,000405	0,384367	0,1054%
VARRE-SAI	0,005759	0,011075	0,028042	0,001466	0,094693	0,033427	0,000000	0,174462	0,0000%
VASSOURAS	0,025746	0,032701	0,077893	0,006608	0,098000	0,017592	0,000808	0,259348	0,3116%
VOLTA REDONDA	4,019410	0,095044	0,027427	0,000566	0,087500	0,000601	0,007350	4,237898	0,1734%

Tabela 3: Decomposição do IPM 2010 - Decreto 42.761/10

Decomposição do IPM 2011 - Decreto 42.761/10									
REGIÃO	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. para o IPM	IPM 2011	Razão ICA/IPM
MUNICÍPIO									
RIO DE JANEIRO	27,764230	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,066570	27,830800	0,2392%
TOTAIS	27,764230	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,066570	27,830800	0,2392%
METROPOLITANA									
MUNICÍPIO									
BELFORD ROXO	0,782553	0,308588	0,015480	0,001258	0,061112	0,004139	0,016284	1,189414	1,3691%
DUQUE DE CAXIAS	8,094428	0,550773	0,093120	0,000353	0,061112	0,000524	0,029310	8,829620	0,3320%
GUAPIMIRIM	0,050487	0,026956	0,071356	0,005713	0,061111	0,030781	0,061720	0,308124	20,0309%
ITABORAÍ	0,171452	0,133158	0,085419	0,005859	0,061111	0,011743	0,007311	0,476053	1,5358%
ITAGUAÍ	0,579683	0,058243	0,056275	0,001187	0,061111	0,006598	0,002362	0,765459	0,3086%
JAPERI	0,175188	0,059149	0,016278	0,003701	0,061111	0,018276	0,003210	0,336913	0,9528%
MAGÉ	0,167416	0,146192	0,077919	0,005999	0,061111	0,011698	0,047138	0,517473	9,1093%
MARICÁ	0,089571	0,054503	0,072313	0,016380	0,061111	0,021167	0,004906	0,319951	1,5334%
MESQUITA	0,212463	0,119352	0,008299	0,001270	0,061111	0,013467	0,081389	0,497351	16,3645%
NILÓPOLIS	0,165057	0,109175	0,003890	0,003116	0,061111	0,016468	0,013989	0,372806	3,7524%
NITERÓI	1,838370	0,326328	0,026571	0,001027	0,061111	0,002090	0,058592	2,314089	2,5320%
NOVA IGUAÇU	1,085565	0,653862	0,103553	0,001439	0,061111	0,002485	0,087910	1,995925	4,4045%
PARACAMBI	0,036940	0,028748	0,037623	0,013002	0,061111	0,044334	0,023078	0,244836	9,4259%
QUEIMADOS	0,171761	0,086647	0,015241	0,000850	0,061111	0,016737	0,006533	0,358880	1,8204%
SÃO GONÇALO	1,422413	0,632924	0,049552	0,000978	0,061111	0,002176	0,010590	2,179744	0,4858%
SÃO JOÃO DE MERITI	0,470733	0,319244	0,007002	0,000812	0,061111	0,005747	0,011607	0,876256	1,3246%
SEROPÉDICA	0,124190	0,046351	0,053063	0,002591	0,061111	0,020484	0,001075	0,308865	0,3480%
TANGUÁ	0,017479	0,018507	0,028446	0,005365	0,061111	0,071086	0,010392	0,212386	4,8930%
TOTAIS	15,655749	3,678700	0,821400	0,070900	1,100000	0,300000	0,477396	22,104145	2,1598%
NOROESTE									
MUNICÍPIO									
APERIBÉ	0,006805	0,010711	0,013269	0,002659	0,094693	0,046872	0,008104	0,183113	4,4257%

BOM JESUS DO ITABAPOANA	0,042141	0,044961	0,083475	0,002373	0,094693	0,008459	0,003067	0,279169	1,0986%
CAMBUCI	0,010140	0,019598	0,078609	0,006280	0,094693	0,013318	0,002541	0,225179	1,1284%
ITALVA	0,011890	0,016861	0,040759	0,003511	0,094693	0,020759	0,003388	0,191861	1,7659%
ITAOCARA	0,024126	0,030730	0,060474	0,007118	0,094692	0,012512	0,000000	0,229652	0,0000%
ITAPERUNA	0,130388	0,115852	0,154297	0,001918	0,094692	0,003603	0,000000	0,500750	0,0000%
LAJE DO MURIAÉ	0,007669	0,010566	0,035557	0,001301	0,094692	0,026825	0,013051	0,189661	6,8812%
MIRACEMA	0,020214	0,036155	0,042437	0,001941	0,094692	0,014604	0,013380	0,223423	5,9886%
NATIVIDADE	0,016091	0,020206	0,053930	0,006233	0,094692	0,015992	0,005971	0,213115	2,8018%
PORCIÚNCULA	0,014815	0,021311	0,042367	0,007915	0,094692	0,018383	0,000015	0,199498	0,0075%
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	0,068950	0,051690	0,084133	0,002332	0,094692	0,007047	0,000874	0,309718	0,2822%
SÃO JOSÉ DE UBÁ	0,007755	0,008567	0,035026	0,005673	0,094692	0,028102	0,024851	0,204666	12,1422%
VARRE-SAI	0,005983	0,010492	0,026567	0,004946	0,094692	0,033524	0,000000	0,176204	0,0000%
TOTAIS	0,366967	0,397700	0,750900	0,054200	1,231000	0,250000	0,075242	3,126009	2,4070%
NORTE	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/IPM	IPM 2011	Razão ICA/IPM
MUNICÍPIO									
CAMPOS DOS GOYTACAZES	3,362834	0,195578	0,539332	0,000706	0,102912	0,000912	0,036568	4,238842	0,8627%
CARAPEBUS	0,254052	0,004164	0,040924	0,008551	0,102911	0,012488	0,050899	0,473989	10,7384%
CARDOSO MOREIRA	0,007041	0,006053	0,068801	0,005745	0,102911	0,045616	0,000000	0,236167	0,0000%
CONCEIÇÃO DE MACABU	0,011820	0,009026	0,044944	0,002912	0,102911	0,056783	0,043078	0,271474	15,8682%
MACAÉ	4,960265	0,063654	0,162191	0,000324	0,102911	0,000720	0,043847	5,333912	0,8220%
QUISSAMÃ	1,118448	0,006571	0,096425	0,011986	0,102911	0,003058	0,058117	1,397516	4,1586%
SÃO FIDÉLIS	0,022159	0,017679	0,137189	0,002265	0,102911	0,021103	0,005578	0,308884	1,8059%
SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	0,254649	0,019772	0,147414	0,001422	0,102911	0,008856	0,001769	0,536793	0,3295%
SÃO JOÃO DA BARRA	0,283239	0,013303	0,060480	0,003689	0,102911	0,010464	0,009122	0,483208	1,8878%
TOTAIS	10,274507	0,335800	1,297700	0,037600	0,926200	0,160000	0,248978	13,280785	1,8747%
SERRANA	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/IPM	IPM 2011	Razão ICA/IPM
MUNICÍPIO									
BOM JARDIM	0,049397	0,010051	0,069324	0,001130	0,128572	0,005521	0,019687	0,283682	6,9398%
CANTAGALO	0,197993	0,008802	0,135509	0,000081	0,128572	0,002077	0,014443	0,487477	2,9628%
CARMO	0,081704	0,006785	0,055124	0,001712	0,128572	0,004950	0,012996	0,291843	4,4531%
CORDEIRO	0,021600	0,008254	0,020119	0,003250	0,128572	0,014226	0,013781	0,209802	6,5686%
DUAS BARRAS	0,008026	0,004586	0,067718	0,003787	0,128572	0,008850	0,019631	0,241170	8,1399%
MACUCO	0,009687	0,002168	0,014038	0,006484	0,128572	0,027455	0,012994	0,201398	6,4519%

NOVA FRIBURGO	0,404941	0,076954	0,168421	0,000922	0,128571	0,001093	0,043275	0,824177	5,2507%
PETRÓPOLIS	1,584112	0,127150	0,142961	0,001760	0,128571	0,000383	0,061527	2,046464	3,0065%
SANTA MARIA MADALENA	0,005868	0,004649	0,147093	0,012472	0,128571	0,004511	0,042746	0,345910	12,3575%
SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	0,035502	0,008555	0,039841	0,002361	0,128571	0,008473	0,025679	0,248982	10,3136%
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	0,006154	0,003728	0,071742	0,010434	0,128571	0,008709	0,034178	0,263516	12,9700%
SUMIDOURO	0,034815	0,006291	0,074449	0,000816	0,128571	0,006152	0,019527	0,270621	7,2156%
TERESÓPOLIS	0,287108	0,061273	0,139064	0,002224	0,128571	0,001458	0,068535	0,688233	9,9581%
TRAJANO DE MORAIS	0,005201	0,004454	0,106097	0,010967	0,128571	0,006142	0,013170	0,274602	4,7960%
TOTAIS	2,732108	0,333700	1,251500	0,058400	1,800000	0,100000	0,402169	6,677877	6,0224%
BAIXADAS LITORÂNEAS	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/IPM	IPM 2011	Razão ICA/IPM
MUNICÍPIO									
ARARUAMA	0,114080	0,067786	0,094430	0,002159	0,080000	0,009759	0,040699	0,408913	9,9530%
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	0,227595	0,014903	0,010380	0,006353	0,080000	0,010663	0,029782	0,379676	7,8441%
ARRAIAL DO CABO	0,032978	0,019547	0,023415	0,001896	0,080000	0,035508	0,024082	0,217426	11,0760%
CABO FRIO	1,347519	0,103827	0,060946	0,002283	0,080000	0,001783	0,032186	1,628544	1,9764%
CACHOEIRAS DE MACACU	0,144023	0,039740	0,141748	0,001324	0,080000	0,008284	0,101788	0,516907	19,6917%
CASIMIRO DE ABREU	0,638682	0,018135	0,068731	0,004884	0,080000	0,003717	0,052749	0,866898	6,0848%
IGUABA GRANDE	0,013172	0,012353	0,007340	0,011109	0,080000	0,082046	0,037456	0,243476	15,3839%
RIO BONITO	0,071235	0,040679	0,068450	0,001715	0,080000	0,014950	0,013164	0,290193	4,5363%
RIO DAS OSTRAS	0,845253	0,029814	0,034032	0,000436	0,080000	0,002966	0,054899	1,047400	5,2415%
SÃO PEDRO DA ALDEIA	0,065338	0,051761	0,050092	0,001700	0,080000	0,016128	0,042439	0,307458	13,8032%
SAQUAREMA	0,051970	0,042947	0,052346	0,004325	0,080000	0,018310	0,022129	0,272027	8,1349%
SILVA JARDIM	0,013337	0,017408	0,138990	0,011916	0,080000	0,015886	0,118806	0,396343	29,9756%
TOTAIS	3,565182	0,458900	0,750900	0,050100	0,960000	0,220000	0,570179	6,575261	8,6716%
MÉDIO PARAÍBA	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/IPM	IPM 2011	Razão ICA/IPM
MUNICÍPIO									
BARRA DO PIRAÍ	0,200019	0,032913	0,082859	0,002828	0,087500	0,007593	0,006652	0,420364	1,5824%
BARRA MANSA	0,665708	0,063500	0,077864	0,000778	0,087500	0,002971	0,006590	0,904911	0,7282%
ITATIAIA	0,223785	0,009200	0,034122	0,000814	0,087500	0,008976	0,071079	0,435476	16,3221%
PINHEIRAL	0,013146	0,007245	0,011640	0,004890	0,087500	0,074855	0,022653	0,221929	10,2073%
PIRAÍ	0,446818	0,008225	0,069953	0,001302	0,087500	0,004567	0,046100	0,664465	6,9379%

PORTO REAL	2,237720	0,004498	0,007229	0,000079	0,087500	0,001066	0,023666	2,361758	1,0021%
QUATIS	0,015525	0,003990	0,040682	0,008117	0,087500	0,039831	0,007825	0,203470	3,8458%
RESENDE	1,358553	0,038880	0,156284	0,000621	0,087500	0,001543	0,084521	1,727902	4,8915%
RIO CLARO	0,008563	0,006035	0,120240	0,021979	0,087500	0,017782	0,110570	0,372669	29,6698%
RIO DAS FLORES	0,004903	0,002836	0,068089	0,004566	0,087500	0,031620	0,016062	0,215576	7,4507%
VALENÇA	0,070671	0,024659	0,185255	0,003242	0,087500	0,008545	0,000466	0,380338	0,1225%
VOLTA REDONDA	3,569051	0,090019	0,025983	0,000884	0,087500	0,000651	0,007808	3,781896	0,2065%
TOTAIS	8,814462	0,292000	0,880200	0,050100	1,050000	0,200000	0,403992	11,690754	3,4557%
CENTRO SUL	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/IPM	IPM 2011	Razão ICA/IPM
MUNICÍPIO									
AREAL	0,035433	0,009751	0,015235	0,001107	0,098000	0,037611	0,035266	0,232403	15,1745%
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	0,025703	0,007806	0,015014	0,000739	0,098000	0,046831	0,016639	0,210732	7,8958%
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	0,009051	0,011982	0,019408	0,005012	0,098000	0,056191	0,007838	0,207482	3,7777%
MENDES	0,009605	0,017030	0,013251	0,004133	0,098000	0,056973	0,005795	0,204787	2,8298%
MIGUEL PEREIRA	0,022229	0,023544	0,039822	0,009957	0,098000	0,026548	0,035997	0,256097	14,0560%
PARAÍBA DO SUL	0,088760	0,036850	0,081503	0,002340	0,098000	0,010972	0,000000	0,318425	0,0000%
PATY DO ALFERES	0,019833	0,024558	0,040703	0,005206	0,098000	0,026705	0,017615	0,232620	7,5724%
SAPUCAIA	0,066994	0,016900	0,074313	0,004212	0,098000	0,014363	0,000000	0,274782	0,0000%
TRÊS RIOS	0,228766	0,070899	0,044161	0,000813	0,098000	0,006609	0,000000	0,449248	0,0000%
VASSOURAS	0,027371	0,030980	0,073790	0,008181	0,098000	0,017197	0,001092	0,256611	0,4255%
TOTAIS	0,533745	0,250300	0,417200	0,041700	0,980000	0,300000	0,120242	2,643187	4,5491%
LITORAL SUL FLUMINENSE	Índ. Valor Adic.	Índ. População	Índ. Área	Índ. Rec. Própria	Índ. Cota Mínima	Índ. Aj. Econômico	Índ. Cons. Amb. p/IPM	IPM 2011	Razão ICA/IPM
MUNICÍPIO									
ANGRA DOS REIS	4,690193	0,028629	0,099750	0,000678	0,043334	0,004946	0,070029	4,937559	1,4183%
MANGARATIBA	0,571806	0,005978	0,045075	0,007724	0,043333	0,038267	0,033021	0,745204	4,4311%
PARATY	0,031051	0,007093	0,113875	0,004098	0,043333	0,156787	0,032182	0,388419	8,2854%

Tabela 4: Decomposição do IFCA 2010 – Dados da SEA

Decomposição do IFCA 2010 - Fonte: Secretaria do Meio Ambiente

Municípios - 2010	IFCA (Índice Final de Conservação Ambiental)	IrMA (Mananciais de abastecimento)	IrTE (Tratamento de esgoto)	IrDL (Destinação de lixo)	IrRV (Remediação vazadouros)	IrAP (Unidad.. Conservação)	IrAPM (UCs municipais)
ANGRA DOS REIS	2,969294	0	0	0,010067	0,029412	0,070406	0,009585
APERIBÉ	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
ARARUAMA	1,491689	0,041647	0,043365	0	0	0,005775	0
AREAL	0	0	0	0	0	0	0
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	1,18747	0	0,031979	0,020134	0	0,003264	0,003077
ARRAIAL DO CABO	1,452861	0	0,049059	0	0	0,009334	0,015072
BARRA DO PIRAÍ	0,488046	0,012159	0,00047	0,010067	0,029412	0,000074	0,000668
BARRA MANSA	0,216222	0	0,001288	0	0	0,002217	0,012294
BELFORD ROXO	0,541288	0	0,01601	0	0	0,00188	0,017046
BOM JARDIM	0,679713	0	0	0,033557	0	0,000238	0
BOM JESUS DO ITABAPOANA	0	0	0	0	0	0	0
CABO FRIO	1,31086	0,020001	0,013153	0,033557	0	0,004907	0
CACHOEIRAS DE MACACU	4,292138	0,18469	0	0	0	0,067923	0
CAMBUCI	0	0	0	0	0	0	0
CAMPOS DOS GOYTACAZES	1,342629	0	0,052555	0	0	0,008098	0
CANTAGALO	0,967277	0	0	0,033557	0,058824	0,000017	0,000156
CARAPEBUS	0	0	0	0	0	0	0
CARDOSO MOREIRA	0,671141	0	0	0,033557	0	0	0
CARMO	0,671141	0	0	0,033557	0	0	0
CASIMIRO DE ABREU	2,315599	0,038803	0	0,033557	0	0,034901	0
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	0,170111	0	0,008506	0	0	0	0
CONCEIÇÃO DE MACABU	2,2336	0	0,010409	0,033557	0	0,011516	0,10441
CORDEIRO	0,712747	0	0	0,033557	0	0,000354	0,003208
DUAS BARRAS	0,681783	0	0	0,033557	0	0,000296	0
DUQUE DE CAXIAS	1,59518	0	0,001903	0,010067	0,029412	0,033457	0,000472
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	0,336377	0,019049	0	0	0	0,004052	0
GUAPIMIRIM	2,595763	0,061536	0	0	0	0,055011	0
IGUABA GRANDE	1,818837	0	0,045105	0,033557	0	0,005088	0,006936
ITABORAÍ	0,675164	0,009875	0,00335	0,010067	0,029412	0,004472	0
ITAGUAÍ	0,111098	0	0	0	0	0,003086	0
Municípios - 2010	IFCA (Índice	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM

	Final de Conservação Ambiental)	(Mananciais de abastecimento)	(Tratamento de esgoto)	(Destinação de lixo)	(Remediação vazadouros)	(Unidad.. Conservação)	(UCs municipais)
ITAOCARA	0	0	0	0	0	0	0
ITAPERUNA	0	0	0	0	0	0	0
ITATIAIA	1,830595	0	0	0,006711	0	0,047121	0
JAPERI	0	0	0	0	0	0	0
LAJE DO MURIAÉ	0	0	0	0	0	0	0
MACAÉ	1,500694	0	0,003423	0,026846	0,029412	0,006895	0,05556
MACUCO	0,671141	0	0	0,033557	0	0	0
MAGÉ	2,058748	0,000397	0	0	0	0,033466	0,094446
MANGARATIBA	1,586433	0	0,013237	0	0	0,036714	0
MARICÁ	0,348491	0	0,004353	0	0	0,007262	0
MENDES	0,244354	0,017718	0	0	0	0,001379	0,001947
MESQUITA	3,746733	0	0,002868	0,040268	0,058824	0,02486	0,188326
MIGUEL PEREIRA	1,580196	0,097892	0	0	0	0,015983	0,002878
MIRACEMA	0,003639	0	0	0	0	0,000031	0,000281
NATIVIDADE	0,283705	0	0,013645	0	0	0,000092	0,000833
NILÓPOLIS	0,517386	0	0,001096	0,010067	0,058824	0	0
NITERÓI	2,977412	0	0,086378	0,010067	0,029412	0,024981	0,000239
NOVA FRIBURGO	1,758008	0	0	0,010067	0,088235	0,030329	0,002626
NOVA IGUAÇU	3,920461	0	0,002442	0,04698	0,088235	0,051224	0,071867
PARACAMBI	1,096096	0,014857	0,015544	0	0	0,010683	0,028005
PARAÍBA DO SUL	0	0	0	0	0	0	0
PARATY	1,696739	0	0	0	0	0,047132	0
PATY DO ALFERES	0,54438	0	0,001063	0,020134	0	0,003333	0,000052
PETRÓPOLIS	2,592165	0	0,047929	0,010067	0,029412	0,035609	0,000363
PINHEIRAL	0,671141	0	0	0,033557	0	0	0
PIRAÍ	2,05999	0,080288	0,004626	0,040268	0,058824	0,00172	0,000352
PORCIÚNCULA	0,074543	0	0,003687	0	0	0,000007	0,000061
PORTO REAL	1,62244	0	0,059705	0,006711	0,058824	0	0
QUATIS	0,339596	0	0,010222	0,006711	0	0,000008	0,000072
QUEIMADOS	0,134228	0	0	0,006711	0	0	0
QUISSAMÃ	0,968264	0	0	0,033557	0	0,008253	0
RESENDE	4,268464	0	0,052183	0,006711	0,029412	0,038894	0,171483
RIO BONITO	0,844135	0,0314	0	0,006711	0,029412	0,006775	0,000549
RIO CLARO	4,169309	0,25407	0	0,020134	0	0,022615	0,045754
RIO DAS FLORES	1,328203	0	0,044993	0,006711	0,058824	0	0
RIO DAS OSTRAS	2,536803	0,000881	0,024069	0,040268	0,058824	0,022514	0,015181
RIO DE JANEIRO	2,790297	0	0,049343	0,010067	0,029412	0,028241	0,048708
SANTA MARIA MADALENA	2,849761	0	0,062296	0,040268	0	0,02218	0
Municípios - 2010	IFCA (Índice	IrMA	IrTE	IrDL	IrRV	IrAP	IrAPM

	Final de Conservação Ambiental)	(Mananciais de abastecimento)	(Tratamento de esgoto)	(Destinação de lixo)	(Remediação vazadouros)	(Unidad.. Conservação)	(UCs municipais)
SÃO FIDÉLIS	0,098523	0	0	0	0	0,002737	0
SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	0,041593	0	0	0	0	0,001155	0
SÃO GONÇALO	0,812845	0	0,006628	0,010067	0,029412	0,009219	0
SÃO JOÃO DA BARRA	0,425356	0	0,021268	0	0	0	0
SÃO JOÃO DE MERITI	0,589791	0	0,004601	0,010067	0,058824	0,00002	0,000178
SÃO JOSÉ DE UBÁ	0	0	0	0	0	0	0
SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	0,740341	0	0	0,010067	0	0,004583	0,041555
SÃO PEDRO DA ALDEIA	2,020186	0,000917	0,05261	0,040268	0	0,004262	0
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	0,838842	0	0,041704	0	0	0,000041	0,000368
SAPUCAIA	0	0	0	0	0	0	0
SAQUAREMA	0,619546	0	0,021775	0	0	0,005113	0
SEROPÉDICA	0,050573	0	0	0	0	0,001405	0
SILVA JARDIM	4,001574	0,109852	0,044181	0	0	0,056095	0
SUMIDOURO	0,207102	0	0	0,010067	0	0,00016	0
TANGUÁ	0,673198	0	0,00428	0,006711	0	0,003855	0,034954
TERESÓPOLIS	2,265287	0	0	0,010067	0,029412	0,053247	0
TRAJANO DE MORAIS	0,679407	0	0	0,033557	0	0,00023	0
TRÊS RIOS	0	0	0	0	0	0	0
VALENÇA	0,022509	0	0	0	0	0,000525	0,000401
VARRE-SAI	0	0	0	0	0	0	0
VASSOURAS	0,044909	0,003967	0	0	0	0,000146	0
VOLTA REDONDA	0,408308	0	0,006825	0	0	0,002541	0,020038

Tabela 5: Decomposição do IFCA 2011 – Dados da SEA

Municípios - 2011	IFCA (Índice Final de Conservação Ambiental)	IrMA (Mananciais abastecimento)	IrTE (Tratamento de esgoto)	IrDL (Destinação de lixo)	IrRV (Remediação vazadouros)	IrAP (Unid. Conservação)	IrAPM (UCs municipais)
ANGRA DOS REIS	2,80117064	0	0	0,006497	0	0,0724912	0,0068385
APERIBÉ	0,32415666	0	0,0033873	0	0,0512821	0	0
ARARUAMA	1,62797266	0,0416471	0,0596949	0	0	0,000489	0
AREAL	1,41063614	0	0	0	0,0512821	0,0110346	0,084109
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	1,1912978	0	0,0275894	0,0259881	0	0,0027763	0,0022
ARRAIAL DO CABO	0,96328855	0	0,0315036	0	0	0,0063209	0,0117404
BARRA DO PIRAÍ	0,26609503	0,0121593	0,0004005	0,006497	0	0,0000626	0,0004775
BARRA MANSA	0,26359828	0	0,0011074	0	0	0,0027886	0,0156735
BELFORD ROXO	0,65135787	0	0,0030622	0	0	0,0056416	0,0430019
BOM JARDIM	0,78748314	0	0	0,0259881	0,0512821	0,0003142	0
BOM JESUS DO ITABAPOANA	0,12269527	0	0,0061348	0	0	0	0
CABO FRIO	1,28742726	0,0200009	0,0113526	0,0259881	0,0512821	0,0023387	0
CACHOEIRAS DE MACACU	4,0715192	0,1846896	0	0	0	0,0617951	0
CAMBUCI	0,10164134	0	0,0050821	0	0	0	0
CAMPOS DOS GOYTACAZES	1,46270846	0	0,0607389	0	0	0,006887	0
CANTAGALO	0,57770478	0	0,0029076	0,0194911	0,025641	0,0000146	0,0001113
CARAPEBUS	2,03597948	0	0,0422956	0,0259881	0	0,0186196	0
CARDOSO MOREIRA	0	0	0	0	0	0	0
CARMO	0,51984383	0	0	0,0259881	0	0,0000008	0,000006
CASIMIRO DE ABREU	2,10995944	0,0388032	0,0032014	0,0259881	0	0,0314975	0,0004698
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	0,66555382	0	0,0072896	0,0259881	0	0	0
CONCEIÇÃO DE MACABU	1,72313014	0	0,0089371	0,0259881	0	0,0097956	0,074665
CORDEIRO	0,55123543	0	0	0,0259881	0	0,0003009	0,0022935
DUAS BARRAS	0,7852228	0	0	0,0259881	0,0512821	0,0002514	0
DUQUE DE CAXIAS	1,17240626	0	0,0008059	0,0048728	0	0,0287551	0,0026277
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	0,31354105	0,0189469	0	0	0	0,0034464	0
GUAPIMIRIM	2,46878971	0,0615363	0	0	0	0,0514841	0
IGUABA GRANDE	1,4982297	0	0,0389028	0,0259881	0	0,0043272	0,0049591
ITABORAÍ	0,29242248	0,0098752	0,0028371	0	0	0,0038036	0
ITAGUAÍ	0,09448597	0	0	0	0	0,0026246	0
ITALVA	0,13552925	0	0,0067765	0	0	0	0
ITAOCARA	0	0	0	0	0	0	0
ITAPERUNA	0	0	0	0	0	0	0
ITATIAIA	2,84316962	0	0	0,006497	0	0,0753675	0
JAPERI	0,12841827	0,0028833	0,0000475	0	0	0,0021194	0,0024816
Municípios - 2011	IFCA (Índice Final de	IrMA (Mananciais	IrTE (Trata	IrDL (Destina	IrRV (Remedia	IrAP (Unid.	IrAPM (UCs

	Conservação Ambiental)	abastecimento)	mento de esgoto)	ção de lixo)	ção vazadouros)	Conservação)	municipais)
MACAÉ	1,75388283	0	0,0034894	0,0259881	0	0,0117585	0,0823362
MACUCO	0,51976178	0	0	0,0259881	0	0	0
MAGÉ	1,88553198	0,0003974	0	0	0	0,0353832	0,0675292
MANGARATIBA	1,32083342	0	0,0111813	0	0	0,030478	0
MARICÁ	0,19624758	0	0,003616	0	0	0,0034424	0
MENDES	0,23181571	0,0177178	0	0	0	0,0011696	0,0013924
MESQUITA	3,25555755	0	0	0,0238224	0,0512821	0,0263979	0,1747085
MIGUEL PEREIRA	1,43987051	0,096763	0,0039975	0	0	0,0103404	0,0022264
MIRACEMA	0,53520102	0	0,0071313	0,0194911	0	0,0000263	0,0002006
NATIVIDADE	0,23882582	0	0,0118006	0	0	0,0000782	0
NILÓPOLIS	0,55956257	0	0,0008873	0,0097455	0,0512821	0,0008652	0,0065945
NITERÓI	2,34368206	0	0,0691201	0,0097455	0	0,0212454	0,0001707
NOVA FRIBURGO	1,73098936	0	0	0,0097455	0,0769231	0,0319851	0
NOVA IGUAÇU	3,51638233	0	0,0031509	0,0519762	0,0769231	0,043521	0,0513855
PARACAMBI	0,9231219	0,0146855	0,013307	0	0	0,0092525	0,0196706
PARAÍBA DO SUL	0	0	0	0	0	0	0
PARATY	1,28728301	0	0	0	0	0,0357579	0
PATY DO ALFERES	0,70461052	0	0,0009164	0,0194911	0	0,0028342	0,0216033
PETRÓPOLIS	2,46109154	0	0,0520294	0,0097455	0	0,0335244	0,0020793
PINHEIRAL	0,90611248	0	0	0,0324851	0,0512821	0	0
PIRAÍ	1,84401687	0,0802361	0,0039436	0,0389821	0,025641	0,001463	0,0002519
PORCIÚNCULA	0,00060299	0	0	0	0	0,0000058	0,0000439
PORTO REAL	0,94662405	0	0,0280137	0,006497	0,0512821	0	0
QUATIS	0,31299647	0	0,0086841	0,006497	0	0,0002475	0,0000515
QUEIMADOS	0,2613303	0	0,0014823	0,0097455	0	0,0009424	0,0003163
QUISSAMÃ	2,32469271	0	0,0317692	0,0259881	0	0,0295951	0,0115692
RESENDE	3,38083642	0	0,0442706	0,006497	0	0,0342723	0,1257421
RIO BONITO	0,52654258	0,0313998	0	0	0	0,0057772	0,0005072
RIO CLARO	4,42280754	0,2526868	0	0,0324851	0,0512821	0,0193166	0,0327143
RIO DAS FLORES	0,6424773	0	0,0192233	0	0,0512821	0,0000153	0,0001166
RIO DAS OSTRAS	2,19594474	0,0008814	0,0313595	0,0389821	0	0,0190833	0,0103666
RIO DE JANEIRO	2,66279418	0	0,0453068	0,0097455	0,0769231	0,0240457	0,0346099
SANTA MARIA MADALENA	1,70982781	0	0,0186309	0,0324851	0	0,0189439	0,000614
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	0,03498146	0	0,001472	0	0	0,0000669	0,0003481
SÃO FIDÉLIS	0,22313622	0	0,0069672	0	0	0,0023275	0
SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	0,07074717	0	0	0	0	0,0019652	0
SÃO GONÇALO	0,42359271	0	0,0005694	0,006497	0	0,0078407	0
Municípios - 2011	IFCA (Índice Final de Conservação Ambiental)	IrMA (Mananciais abastecimento)	IrTE (Tratamento de esgoto)	IrDL (Destinação de lixo)	IrRV (Remediação vazadouros)	IrAP (Unid. Conservação)	IrAPM (UCs municipais)

SÃO JOÃO DE MERITI	0,4642668	0	0	0,0097455	0,0512821	0,0001238	0,0009434
SÃO JOSÉ DE UBÁ	0,99405178	0	0,0301601	0,0194911	0	0,0000098	0,0000749
SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	1,02715226	0	0	0,0259881	0	0,0048507	0,0369738
SÃO PEDRO DA ALDEIA	1,69757663	0,0009166	0,0454102	0,0324851	0	0,0036251	0
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	1,36710246	0	0,0358632	0,0194911	0,0512821	0,0000345	0,0002629
SAPUCAIA	0	0	0	0	0	0	0
SAQUAREMA	0,619546	0	0,021775	0	0	0,005113	0
SEROPÉDICA	0,04301089	0	0	0	0	0,0011947	0
SILVA JARDIM	4,75224128	0,1098524	0,0513407	0,0259881	0	0,0585309	0,0000029
SUMIDOURO	0,78107031	0	0	0,0259881	0,0512821	0,0001361	0
TANGUÁ	0,41567462	0	0,0036352	0	0	0,0032789	0,0249924
TERESÓPOLIS	2,74139205	0	0	0,0324851	0	0,0522695	0,023332
TRAJANO DE MORAIS	0,52679179	0	0	0,0259881	0	0,0001953	0
TRÊS RIOS	0	0	0,0000000	0	0	0	0
VALENÇA	0,01865453	0	0	0	0	0,0004465	0,0002868
VARRE-SAI	0	0	0	0	0	0	0
VASSOURAS	0,04366818	0,0039213	0	0	0	0,0001238	0
VOLTA REDONDA	0,31230851	0	0,0052784	0	0	0,002161	0,014327