

## **Federalismo fiscal e competição financeira entre municípios pela participação na arrecadação do ICMS**

*Daniel Vieira Marins*

*Gustavo da Gama Vital de Oliveira*

### **1 Introdução**

Há muitos anos, a guerra fiscal domina o cenário do federalismo fiscal brasileiro. Leis e decretos estaduais que concediam benefícios e incentivos fiscais do ICMS foram objeto de ações diretas de inconstitucionalidades, revelando que a disputa pela manutenção ou realocação de empresas em seus próprios domínios era o foco principal dos Estados para tentar aumentar a atividade econômica, gerando empregos e permitindo uma contínua arrecadação de tributos. Situação análoga ocorreu com os municípios que, ao diminuírem as alíquotas do ISS ou ao criar deduções na base de cálculo do tributo, tentavam atrair empresas para os seus territórios.

Contudo, no caso dos municípios, a Emenda Constitucional nº 37/02 criou dificuldades para a ocorrência da guerra fiscal. Instituiu-se que a fixação da alíquota mínima do ISS caberia à lei complementar (art. 156, §3º, inc. I, da CR/88), sendo que, segundo o novo art. 88 do ADCT/88, enquanto a lei complementar não disciplinar o tema, o ISS teria a alíquota mínima de 2% (dois por cento). Estabeleceu-se ainda que o imposto não poderá ser objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima

estabelecida no inciso I do parágrafo terceiro do art. 156 da Constituição Federal.<sup>1</sup>

A Lei Complementar n° 157/2016, alterando a LC 116/03, também tornou ainda mais difícil a prática da guerra fiscal entre municípios, ratificando a alíquota mínima de 2% e tornando nula a lei ou ato do Município que não respeite tal percentual (art. 8º-A). Considerou ainda ato de improbidade administrativa (modificando a Lei n° 8.429/92) a concessão de benefício fiscal em desacordo com tais parâmetros.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 190<sup>2</sup>, fixou a tese da inconstitucionalidade de lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do ISS fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional, bem como a inconstitucionalidade de lei municipal que resulte indiretamente na redução da alíquota mínima estabelecida pelo art. 88 do ADCT, a partir da redução da carga tributária.

Uma vez que a competição tributária referente ao ISS foi severamente limitada, torna-se ainda mais relevante para o município a possibilidade de aumento de receita promovida pela busca por maior participação na arrecadação do ICMS. Ou seja, o cenário atual torna possível cogitar de intensa competição financeira entre os entes locais na busca pela maior participação na distribuição do ICMS.

## **2 O esforço fiscal dos municípios e a busca pela competição financeira**

Sob a ótica do federalismo fiscal cooperativo, existem três eixos pelos quais os municípios podem aumentar a sua arrecadação,

---

<sup>1</sup> Para análise da constitucionalidade da EC 37/02 em face da cláusula pétrea da forma federativa de Estado, ver OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. A alíquota mínima do ISS e a guerra fiscal entre municípios no federalismo fiscal brasileiro. *Temas de federalismo fiscal brasileiro*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 73-93.

<sup>2</sup> ADPF 190, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 29.09.2016, DJe-087 divulgado em 26.04.2017 e publicado em 27.04.2017.

conferindo efetividade à sua autonomia financeira: (i) o exercício da competência tributária própria; (ii) a participação financeira em tributos estaduais; e (iii) o recebimento de valores decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quanto ao exercício da sua competência tributária, os municípios se veem limitados por problemas de ordem técnica, política, fiscalizatória e legislativa, que envolvem desde a dificuldade em se aprovar leis que aumentem as alíquotas do ISS e do IPTU e atualizem as plantas de valores dos imóveis até a precariedade da estrutura física e a falta de servidores habilitados para desenvolver a atividade de fiscalização.<sup>3</sup>

Por outro lado, os valores recebidos por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) dependem do nível de arrecadação de tributos pela administração pública federal, de modo que o governo local fica a mercê do desempenho da economia nacional, uma vez que, apesar de os critérios de distribuição dos valores serem predeterminados, não se sabe de antemão qual o montante a ser dividido entre os municípios. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já firmou a tese, em sede de repercussão geral, de que não há obrigação de a União Federal compensar eventuais perdas de arrecadação experimentadas pelos municípios com benefícios fiscais em relação ao IR e ao IPI.<sup>4</sup>

Diante dessa realidade, a tentativa de aumento da arrecadação municipal a partir da participação financeira em tributos estaduais também poderia ser encarada como uma medida difícil, haja vista que os parâmetros para a distribuição das quantias são fixados pela CF, tal como ocorre com o FPM.

O parágrafo único do art. 158 da CF estabelece que, no mínimo, três quartos das parcelas de receita pertencentes aos municípios, oriundas do ICMS, são distribuídos na proporção do valor adicionado

---

<sup>3</sup> MARINS, Daniel Vieira. *O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2015.

<sup>4</sup> RE 705423, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 23.11.2016, DJe-020 divulgado em 02.02.2018 e publicado em 05.02.2018.

(art. 158, parágrafo único, inc. I, da CR/88), enquanto que até um quarto dessas parcelas é distribuído de acordo com o que dispuser lei estadual (art. 158, parágrafo único, inc. I, da CR/88).

Ao contrário do que acontece com o imposto de renda (IR) incidente sobre rendimentos pagos pelos municípios ou suas autarquias (art. 158, inc. I, da CR/88), com o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) quando ainda cobrado pela União (art. 158, inc. II, da CR/88) e com o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados nos territórios de cada município (art. 158, inc. III, da CR/88), a distribuição do produto da arrecadação do ICMS possui uma regra complementar, cujos critérios remetem à identificação da realidade econômica regional e local (distribuição na proporção do valor adicionado) e à lei estadual, que poderá fixar outros parâmetros.

Nesse ponto, observe-se que as diretrizes constitucionais foram concretizadas pela Lei Complementar n° 63/1990. Segundo o diploma legal, da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) da receita do ICMS devida aos municípios, (a) pelo menos três quartos serão distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios e (b) até um quarto de acordo com o que dispuser lei estadual (art. 3°, incisos I e II, da LC n° 63/90). Vale dizer, na prática, a distribuição do montante é feito da seguinte forma: (a) três quartos de acordo com o Índice do Valor Adicionado – IVA e (b) um quarto pelos critérios estaduais.

Assim, dependendo do nível de atividade econômica formalmente reconhecida no município e do atendimento à lei estadual que vier a tratar das parcelas restantes, cada governo local conseguirá, ou não, receber uma proporção maior do montante a ser distribuído. Isto é, será necessária a efetiva adoção de políticas públicas, por parte do município, para que o governo local aumente sua arrecadação proporcional quanto às parcelas da receita do ICMS, seja com base no inciso I (três quartos das parcelas distribuídas na proporção do valor adicionado), seja com fulcro no inciso II (um

quarto das parcelas distribuído de acordo com os critérios da lei estadual), ambos do parágrafo único do art. 158 da Constituição.

Verifica-se, portanto, que os critérios estabelecidos pelo parágrafo único do art. 158 da Constituição estimulam uma espécie de competição financeira entre os municípios localizados no mesmo Estado. E a razão é bem simples: aqueles governos locais que não buscarem melhorar os parâmetros que formam os índices de quantificação do valor adicionado (leia-se, melhora do nível de atividade econômica formalmente reconhecida pela legislação estadual e municipal) e que não atenderem aos critérios da lei estadual que define a distribuição das parcelas restantes perderão proporcionalmente receita, o que provavelmente levará a uma arrecadação menor a título de participação no produto do ICMS.

A própria LC 63/90 reconhece a importância dos Municípios no acompanhamento da distribuição dos recursos do ICMS, assegurando o direito às informações sobre o cálculo do valor adicionado, bem como possibilitando a impugnação dos valores divulgados pelo Estado (art. 3º e parágrafos).

Cumpra observar que o atendimento aos critérios estabelecidos pelo parágrafo único do art. 158 da Constituição não enseja necessariamente um aumento na arrecadação, pois, frise-se, o montante de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS é variável, dependendo da capacidade fiscal do próprio Estado-membro, além da atividade econômica regional e nacional. Contudo, tendo em vista que o atendimento da repartição descrita no art. 158 da Constituição é obrigatório para todos os Estados, os municípios sempre receberão valores a título de ICMS, de modo que, ao fim e ao cabo, a participação percentual maior no montante a ser distribuído entre os governos locais gerará uma arrecadação maior – mesmo que seja maior em termos proporcionais e não absolutos, em comparação a anos anteriores.

Por conseguinte, percebe-se que a competição financeira pela participação no produto do ICMS é algo intrínseco ao sistema de repartição das receitas tributárias desenhado pelo legislador

constituente. Isto porque as parcelas das receitas pertencentes aos municípios, no que tange ao imposto estadual sobre o consumo, necessariamente serão distribuídas de acordo com as normas do parágrafo único do art. 158 da Constituição, as quais permitem uma flexibilização do montante final a ser dividido entre os municípios.

No que concerne à normatização do inciso I parágrafo único do art. 158 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal já estabeleceu que o cálculo do valor agregado deve ser feito por meio de lei complementar federal – atualmente, a Lei Complementar n° 63/1990 – e nunca pela legislação estadual. Neste aspecto, veja-se o julgamento da ADI n° 1423/SP:

“CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PARTILHA DO PRODUTO ARRECADADO COM A INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – ICMS. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. OPERAÇÕES DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. USINA. NORMA ESTADUAL QUE DISPÕE SOBRE O CÁLCULO DO VALOR AGREGADO (LEI 9.332/1995, DO ESTADO DE SÃO PAULO). VIOLAÇÃO DOS ARTS. 158, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, I E 161, I, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Viola a reserva de lei complementar federal, prevista no art. 161, I, da Constituição, norma estadual que dispõe sobre o cálculo do valor agregado, para fins de partilha da arrecadação do ICMS, nos termos do art. 158, IV, e parágrafo único, I, da Carta Magna. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente.”

(STF, ADI 1423 / SP, rel. Ministro Joaquim Barbosa – Tribunal Pleno, unânime, j. em 16.05.2007, DJe-032 divulgado em 06.06.2007, publicado em 08.06.2007)

Por outro lado, no que tange ao inciso II parágrafo único do art. 158 da Constituição, a Corte Constitucional já decidiu que a matéria não se insere na reserva da lei complementar prevista no art. 161 da CR/88, de modo que não há impedimento para o legislador estadual cuidar dos critérios de rateio do ICMS neste ponto. Quanto ao tema, assim decidiu o STF no julgamento do RE n° 379013 ED/SP:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. SÚMULA 284 DESTA CORTE. INAPLICABILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. ICMS. PARCELA PREVISTA NO ART. 158, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO. REPARTIÇÃO CONFORME CRITÉRIOS PREVISTOS EM LEI ESTADUAL. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES PREVISTAS NA LEI COMPLEMENTAR A QUE ALUDE O ART. 161, I, DA CONSTITUIÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO.

[...]

II – O art. 161 da Carta Política, no que tange ao ICMS, reservou à lei complementar apenas o que diz respeito aos critérios de apuração do valor adicionado e às formas de acompanhamento do cálculo e da liberação dos repasses desse imposto devidos aos municípios.

III – A Lei Paulista 8.510/1993 disciplinou os critérios de rateio do valor de ICMS referido no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição, cujos parâmetros não se inserem na reserva da lei complementar prevista no art. 161 da CF.

IV – Agravo regimental improvido.”

(STF, RE 379013 ED / SP, rel. Ministro Ricardo Lewandowski – Segunda Turma, unânime, j. em 29.11.2011, DJe-236 divulgado em 13.12.2011, publicado em 14.12.2011)

Apresentadas as linhas gerais da competição financeira entre municípios, passa-se a analisar alguns dados relativos ao Estado do Rio de Janeiro.

### **3 A competição financeira no Estado do Rio de Janeiro**

No caso do Estado do Rio de Janeiro, uma quarta parte dos 25% previstos no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 63/1990, deve ser distribuída com base (i) na população, (ii) na área geográfica, (iii) na receita própria, (iv) na cota mínima, (v) no ajuste econômico e (vi)

na conservação ambiental (art. 1º da Lei Estadual nº 2.664/1996, com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 5.100/2007). Assim, para a divisão da receita, deve-se criar uma tabela de cálculos se utilizando do Índice de Participação dos Municípios – IPM, cuja fixação também terá por base o Índice do Valor Adicionado – IVA, calculado de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 63/1990 (art. 2º da Lei Estadual nº 2.664/1996).<sup>5</sup>

Sob a ótica do sujeito passivo, todos os contribuintes, exceto os optantes pelo regime tributário do Simples Nacional, inscritos até 31 de dezembro do ano-base no segmento de inscrição obrigatória do Cadastro de Contribuintes do ICMS (CAD-ICMS), deverão apresentar a DECLAN-IPM<sup>6</sup>, o que torna a inscrição no Cadastro de Contribuintes do ICMS uma medida obrigatória (art. 2º do Anexo X da Resolução SEFAZ nº 720/2014).<sup>7</sup>

Tendo em vista os critérios fixados pelo legislador para distribuir os 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS arrecadado pelo Estado, indaga-se: como poderiam os municípios aumentar a sua participação no ICMS arrecadado?

Quanto à questão, existem dois caminhos distintos: (a) um referente aos três quartos distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas

---

<sup>5</sup> “Art. 2º Na fixação do índice de Participação dos Municípios - IPM, para o exercício de 1997, serão acrescidos, ao índice do Valor Adicionado calculado de acordo com o disposto na Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990, os percentuais constantes do Anexo III, em substituição aos critérios estabelecidos pela Lei nº 1689, de 06 de agosto de 1990.”

<sup>6</sup> Eis o conceito da DECLAN-IPM, segundo o Anexo X da Resolução SEFAZ nº 720/2014 do Estado do Rio de Janeiro: “Art. 1.º A Declaração Anual para o IPM - DECLAN-IPM é o documento que se destina à apuração do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços alcançados pela incidência do ICMS, realizadas no Estado, visando a compor o cálculo dos IPM na arrecadação do ICMS, conforme disposto na Lei Complementar federal n.º 63/90.”

<sup>7</sup> Assim dispõe o art. 2º, *caput*, do ANEXO X – DA DECLARAÇÃO ANUAL PARA O ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (DECLAN-IPM) da Resolução SEFAZ n.º 720/14 do Estado do Rio de Janeiro: “Art. 2.º A DECLAN-IPM deverá ser apresentada obrigatoriamente pelos contribuintes que estiveram inscritos no CAD-ICMS, por qualquer período do ano-base, com inscrições estaduais na faixa de numeração 70.000.000 a 89.999.999, em regimes tributários que não o do Simples Nacional, ainda que no referido período não tenham sido realizadas operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços com incidência do ICMS.”

prestações de serviços realizadas nos territórios dos municípios; e (b) outro concernente ao valor de um quarto distribuído de acordo com o que dispuser lei estadual. Dependendo da fonte de receita escolhida, dentre as previstas nos incisos I e II do parágrafo único do art. 158 da Constituição, as medidas administrativas a serem tomadas serão distintas.

#### **4 A distribuição do ICMS na proporção do valor adicionado e a competição financeira entre municípios**

No primeiro caso, que envolve o aumento do Índice do Valor Adicionado – IVA e do Índice de Participação dos Municípios – IPM, seria importante que a administração pública local promovesse a fiscalização sobre o maior número possível de contribuintes. Isto porque, quanto maior e melhor forem as declarações prestadas pelos contribuintes do ICMS, maior a probabilidade de o município aumentar a sua porcentagem sobre o montante repassado com base no art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 63/90.

Na esteira do raciocínio esposado acima, destaque-se que o Município de Niterói, por exemplo, aumentou a fiscalização sobre os contribuintes localizados em seu território, melhorando, por consequência, a elaboração da DECLAN-IPM. No caso, o repasse aumentou em 18% (dezoito por cento) entre 2016 e 2017, índice bem superior ao de outras cidades fluminenses importantes, como Duque de Caxias (+5,9%) e Campos (+9,1%). Em sentido contrário, os municípios de Angra dos Reis (-17,48%), Macaé (- 3,09%) e o Rio de Janeiro (- 2,69%) tiveram queda nos repasses de ICMS.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Os dados foram apresentados pela Secretaria de Fazenda de Niterói, que, em seu portal, publicou, em 06.09.2016, a notícia “Repasse de ICMS para a cidade terá alta em 2017”, da qual destacamos o seguinte trecho: “Em 2017, o Índice de Participação dos Municípios (IPM) de Niterói deverá ser 18% superior ao índice de 2016, o que representa aumento do repasse de recursos oriundos do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Tal incremento é decorrente do trabalho de acompanhamento da DECLAN-IPM (Declaração Anual para o IPM é o documento que se destina à apuração do valor adicionado nas operações de circulação e prestações de serviços sujeitos à

O impacto do potencial de aumento de arrecadação decorrente do repasse dos três quartos distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas nos territórios dos municípios é ainda mais impressionante quando se analisa um período um pouco mais longo. Quando comparado o repasse entre os anos de 2009 e 2017, nota-se que o Município de Niterói conseguiu uma variação de 61% (sessenta e um por cento) do IPM, índice bem maior do que o de Macaé (+7%), Campos (-4%), Duque de Caxias (-8%), Rio de Janeiro (-10%) e Angra dos Reis (-24%).<sup>9</sup>

Logo, percebe-se que a competição financeira existente no Estado do Rio de Janeiro já vem gerando consideráveis aumentos de receita em favor dos municípios que, compreendendo a dinâmica de distribuição estabelecida pelo art. 158, parágrafo único, inc. I, da CF, têm buscado identificar e estimular a formalização do máximo de operações comerciais referentes à circulação de mercadorias e a prestações de serviços realizadas nos seus territórios.

## **5 O “ICMS Ecológico” (ou “ICMS Verde”): a nova modalidade de competição financeira entre municípios**

Por outro lado, no que tange ao valor de um quarto distribuídos de acordo com o que dispuser lei estadual, o grande destaque na obtenção do aumento na participação do ICMS repassado aos municípios é o chamado “ICMS Ecológico” (também

---

incidência do ICMS, realizadas no Estado) e da contratação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Institucional (IBRADI).

Na contramão de Niterói, grandes municípios do Estado como Angra (-17,48), Macaé (- 3,09) e Rio de Janeiro (- 2,69) tiveram queda nos repasses de ICMS, enquanto outras cidades como Duque de Caxias (+5,9) e Campos (+9,1) tiveram aumento tímido – ao comparar 2017 com 2016.

Somente nos primeiros oito meses deste ano, o Governo do Rio de Janeiro repassou aos cofres de Niterói R\$ 142.321,356,12 milhões, distribuídos de acordo com o IPM do município. A estimativa é que até o final do ano, Niterói arrecade 39,7% a mais, ao confrontar com o valor arrecadado em 2013.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI).

<sup>9</sup> Vide gráfico da variação do IPM elaborado pela Secretaria de Fazenda de Niterói.

chamado de “ICMS Verde”), cuja origem envolveria a identificação de “[...] alternativas para o financiamento público em municípios cujas restrições ao uso do solo são fortes empecilhos ao desenvolvimento de atividades econômicas clássicas [...]” (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p. 171).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a inovação foi estabelecida pela Lei Estadual nº 5.100/2007, que acrescentou um sexto critério ao art. 1º da Lei Estadual nº 2.664/1996, qual seja, a conservação ambiental. Consoante o art. 2º, §2º, da Lei Estadual nº 5.100/2007, os recursos que sigam o parâmetro da conservação ambiental serão divididos entre os componentes do critério ambiental previsto no inciso VI do artigo 1º da Lei Estadual nº 2.664/96, da seguinte forma: (i) 45% (quarenta e cinco por cento) com base na área e na efetiva implantação das unidades de conservação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, sendo que, desse percentual, 20% (vinte por cento) serão computados para áreas criadas pelos municípios (art. 2º, §2º, inc. I); (ii) 30% (trinta por cento) com base no índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos (art. 2º, §2º, inc. II); e (iii) 25% (vinte e cinco por cento) com base na coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos (art. 2º, §2º, inc. III).

Para se elaborar o cálculo dos repasses do ICMS Verde, é utilizado o valor que o município recebeu pelo “ICMS integral”. A seguir, é necessário consultar na tabela do Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), relativo ao IPM, o indicador percentual do “ICMS Verde” e aplicá-lo sobre o valor repassado do “ICMS integral”.<sup>10</sup>

Paralelamente, o Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), que indica o percentual do “ICMS Verde” correspondente a

---

<sup>10</sup> Vide portal da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA do Estado do Rio de Janeiro, na seção “ICMS Verde”, cuja matéria “Prefeituras que investem em meio ambiente recebem maiores repasses do Imposto sobre Circulação de Mercadorias” afirma que a “Lei do ICMS Verde” tem provocado uma revolução ecológica nos municípios fluminenses, haja vista o aumento dos investimentos na preservação ambiental.

cada município, é composto por seis subíndices: (i) Tratamento de Esgoto (ITE), com peso de 20%; (ii) Destinação de Lixo (IDL), também com peso de 20%; (iii) Remediação de Vazadouros (IRV), com peso de 5%; (iv) Mananciais de Abastecimento (IrMA), com peso de 10%; (v) Áreas Protegidas – todas as Unidades de Conservação – UC (IAP), com peso de 36%; e (vi) Áreas Protegidas Municipais (IAPM), com peso de 9%. Ou seja, os três componentes do critério ambiental previsto no art. 1º, inc. VI, da Lei Estadual nº 2.664/96 (unidades de conservação ambiental, recursos hídricos e resíduos sólidos) foram decompostos em seis grupos: (i) áreas protegidas, correspondentes ao componente de unidades de conservação ambiental, cuja soma dos pesos equivale a 45%; (ii) tratamento de esgoto e mananciais de abastecimento, correlacionados ao componente dos recursos hídricos, cuja soma dos pesos é 30%; e (iii) destinação do lixo e remediação de vazadouros, referente aos resíduos sólidos, somando 25%.

Apesar de o atendimento dos critérios fixados pelo art. 1º, inc. VI, da Lei Estadual nº 2.664/96 exigir um razoável investimento por parte dos municípios, os valores envolvidos nos repasses do “ICMS Verde” são expressivos. Em 2012, por exemplo, foram transferidos 172 milhões de reais a título de distribuição do “ICMS Ecológico”, com destaque para os municípios de Silva Jardim (mais de 7,9 milhões de reais), Rio Claro (mais de 7,2 milhões de reais), Cachoeiras de Macacu (mais de 6,9 milhões de reais), Nova Iguaçu (mais de 5,9 milhões de reais) e Angra dos Reis (mais de 5,9 milhões de reais). No ano de 2013, os valores sofreram um pequeno aumento, com repasses estimados em 177,7 milhões de reais, sendo o município de Silva Jardim, mais uma vez, o líder do *ranking*, recebendo mais de 8,4 milhões de reais, seguido de Cachoeiras de Macacu (mais de 6,9 milhões de reais), Rio Claro (mais de 6,9 milhões de reais), Miguel Pereira (mais de 5,6 milhões de reais) e Angra dos Reis (mais de 5,2 milhões de reais). Por fim, em 2014, houve um aumento dos repasses para 195 milhões de reais, o que

consolidou o “ICMS Verde” como uma nova fonte de arrecadação por parte dos municípios fluminenses.<sup>11</sup>

A criação do “ICMS Ecológico” fez com que os municípios aumentassem os seus gastos em investimentos relacionados ao meio ambiente, de modo a tentar obter uma fatia maior dos repasses. As ações buscando a preservação ambiental aumentaram entre os anos de 2008 e 2010, tais como se vê nos municípios de Nova Iguaçu, Niterói, Teresópolis, Duque de Caxias, Pinheiral e Rio das Ostras, o que evidencia que a nova legislação alcançou parte dos objetivos.<sup>12</sup>

Contudo, como o principal parâmetro para a distribuição do “ICMS Verde” envolve a criação de áreas protegidas, em regra, os municípios com melhor colocação no *ranking* são justamente aqueles de regiões com mais unidades de conservação, bem como aqueles localizados em regiões mais propícias à criação de novos parques e reservas ambientais. Em todo caso, é plenamente possível que municípios sem grandes vantagens prévias relativas a unidades de conservação façam investimentos eficazes dirigidos ao aumento dos seis subíndices que compõem o Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), de modo a ampliar o repasse do “ICMS Ecológico”.

Nesse ponto, convém destacar o Município de Petrópolis que, em dois anos, passou da 14<sup>a</sup> para a 9<sup>a</sup> posição no “ICMS Verde” em 2014. No caso, segundo o Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, além da melhora da coleta e da destinação do lixo, houve o licenciamento de novos biodigestores e estações de tratamento de esgoto e a implantação de unidades de conservação como o Parque Natural Padre Quinha e da Pedra do Elefante.<sup>13</sup> Com a melhora de desempenho na competição financeira pelos repasses do “ICMS Ecológico”, a Prefeitura de Petrópolis

---

<sup>11</sup> Vide tabelas, com as estimativas de distribuição de “ICMS Ecológico” em 2012, 2013 e 2014, elaboradas pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro.

<sup>12</sup> Vide Nota Técnica 02/2012 “ICMS Verde – Repartição do produto da arrecadação do ICMS por critérios de conservação ambiental” da Secretaria Estadual de Fazenda do Rio de Janeiro.9

<sup>13</sup> Vide matéria “Petrópolis, RJ, sobe cinco posições no *ranking* do ICMS Verde em 2014”, publicada em 15.11.2014 no portal G1.

conseguiu, ao mesmo tempo, contribuir com a preservação ao meio ambiente e enfrentar de maneira mais equilibrada os problemas de arrecadação do ISS decorrentes das dificuldades econômicas do Estado do Rio de Janeiro.

## 6 Conclusão

Com a diminuição da possibilidade competição tributária relativa ao ISS, em razão das limitações criadas pela EC n° 37/2002, os municípios foram obrigados a buscar novas formas de aumento da sua receita. Dentre as possibilidades existentes, a busca por uma maior participação na arrecadação do ICMS vem ganhando destaque. Quer pelo aumento na participação da distribuição do ICMS na proporção do valor adicionado, quer pelo acréscimo no repasse do “ICMS Ecológico”, os municípios têm se engajado em uma espécie de competição financeira. Ao invés de promoverem o esforço fiscal por meio da sua capacidade tributária própria (*e.g.*, IPTU, ISS), os municípios têm buscado aumentar sua participação nos valores distribuídos a título de ICMS, o que enseja a aplicação de políticas públicas e de fiscalização bastante diferentes das alterações legislativas direcionadas à alteração de alíquotas ou redução da base de cálculo de tributos municipais.

A principal diferença entre a competição tributária e a competição financeira é que, na primeira, o ente federativo promove alterações legislativas concernentes às alíquotas e à base de cálculo dos tributos próprios, enquanto na segunda o governo subnacional deve aplicar políticas públicas que incentivem a regularização dos contribuintes de tributos exigidos por outra esfera de governo, bem como atender às exigências legislativas estaduais ou federais que aumentem a sua participação no repasse financeiro.

Sob esse prisma, as diretrizes constantes da Lei Complementar n° 63/1990 concernentes à distribuição dos 25% (vinte e cinco por cento) da receita do ICMS podem servir como base inicial para a competição financeira a ser exercida pelos municípios.

Para tanto, basta que os governos locais, além de atender às regras da legislação complementar, observem as leis e os decretos estaduais que tratam da aplicação do art. 158, inc. IV, da CR/88, se beneficiando não só da melhora do seu Índice do Valor Adicionado – IVA como também do Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), nos Estados em que haja o “ICMS Ecológico”.

Sendo adotadas essas mudanças na aplicação de políticas públicas e na fiscalização de contribuintes, é possível que as municipalidades aumentem a sua receita sem precisar aumentar a carga tributária local – o que gera um desgaste político e fiscal menor entre a administração pública e os contribuintes locais.

## Referências

BRASIL. Constituição da República de 1988. *Art. 156, §3º, inciso I; art. 158, inciso IV.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 26 jan.2017.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 37/2002.* Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm)>. Acesso em: 26 jan.2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 63/1990. Art. 3º, caput e incisos I e II.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp63.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp63.htm)>. Acesso em: 26 jan.2017.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. *Lei Estadual nº 2.664/1996. Art. 1º e 2º.* Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/d59484fb516cof13032564fbo05eccc2f?OpenDocument>>. Acesso em: 26 jan.2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Estadual nº 5.100/2007. Art. 1º e 2º.* Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/o/edd5f699377a00078325736b006d4012>>. Acesso em: 26 jan.2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Ambiente. *Estimativa de distribuição de ICMS Ecológico em 2012.* Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/721476/DLFE-44535.pdf/estimativa\\_2012.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/721476/DLFE-44535.pdf/estimativa_2012.pdf)>. Acesso em: 9 fev.2017.

- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Ambiente. *Estimativa de distribuição de ICMS Verde em 2013*. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1403784/DLFE-59334.pdf/ICMSVerde2013Estimativa\\_v2.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1403784/DLFE-59334.pdf/ICMSVerde2013Estimativa_v2.pdf)>. Acesso em: 9 fev.2017.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Ambiente. *Estimativa de distribuição de ICMS Verde em 2014*. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1878866/DLFE-70133.pdf/estimativadistribuicao2014.pdf>>. Acesso em: 9 fev.2017.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Ambiente. Projetos & Programas. *ICMS VERDE: Prefeituras que investem em meio ambiente recebem maiores repasses do Imposto sobre Circulação de Mercadorias*. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=164974>>. Acesso em: 26 jan.2017.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Fazenda. *NOTA TÉCNICA 02/2012. ICMS Verde – Repartição do produto da arrecadação do ICMS por critérios de conservação ambiental*. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1403784/DLFE-59681.pdf/NOTA02de2012\\_ICMS VERDE.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1403784/DLFE-59681.pdf/NOTA02de2012_ICMS_VERDE.pdf)>. Acesso em: 9 fev.2017.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Fazenda. *Resolução SEFAZ n° 720/2014. ANEXO X – DA DECLARAÇÃO ANUAL PARA O ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (DECLAN-IPM). Art. 1° e 2°*. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_afLoop=2095283715757876&data source=UCMServer%03dDocName%03AWCC223424&\\_adf.ctrl-state=nnl57soa4\\_71#sub\\_I\\_sec\\_I\\_cap\\_I](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=2095283715757876&data source=UCMServer%03dDocName%03AWCC223424&_adf.ctrl-state=nnl57soa4_71#sub_I_sec_I_cap_I)>. Acesso em: 26 jan.2017.
- G1. *Petrópolis, RJ, sobe cinco posições no ranking do ICMS Verde em 2014*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2014/11/petropolis-rj-sobe-cinco-posicoes-no-ranking-do-icms-verde-em-2014.html>>. Acesso em: 9 fev.2017.
- MARINS, Daniel Vieira. *O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2015.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. A alíquota mínima do ISS e a guerra fiscal entre municípios no federalismo fiscal brasileiro. *Temas de federalismo fiscal brasileiro*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 73-93.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Secretaria de Fazenda. *Repasse de ICMS para a cidade terá alta em 2017*. Disponível em: <<http://fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/repasse-de-icms-para-a-cidade-tera-alta-em-2017/>>. Acesso em: 26 jan.2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fazenda. *Gráfico da variação do IPM de 2009 a 2017*. Disponível em: <<http://fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/wp-content/uploads/2016/09/Grafico-IPM-ICMS-variacao-1.jpg>>. Acesso em: 24 jan.2017.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. *Verba Juris*, ano 3, n. 3, jan./dez. 2004, p. 154-190.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1423/SP*. Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgada em 16.05.2007, DJe-032 divulgado em 06.06.2007, publicado em 08.06.2007.

\_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2728/AM*. Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 28.05.2003, DJ 20.02.2004, p. 16.

\_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3262 MC/MT*. Relator Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 02.09.2004, DJ 04.03.2005, p. 10.

\_\_\_\_\_. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 190*. Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 29.09.2016, publicado em 27.04.2017.

\_\_\_\_\_. *Recurso Extraordinário nº 379013 ED/SP*. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 29.11.2011, DJe-236 divulgado em 13.12.2011, publicado em 14.12.2011.

\_\_\_\_\_. *Recurso Extraordinário nº 705423*, Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 23.11.2016, publicado em 05.02.2018.