

Capacidade Estatal, Reforma Tributária e Políticas Ambientais: o futuro do ICMS Ecológico e do ISS Neutro no Rio de Janeiro

Pedro Henrique Barbosa Rocha

Professor Mestre, UCB, Brasil
pedrorocha@castelobranco.br
ORCID iD 0000-0002-5439-4629

Nicollau Maia Fort

Mestrando, CPDA-UFRRJ, Brasil
nicollau.mf@ufrj.br

Capacidade Estatal, Reforma Tributária e Políticas Ambientais: o futuro do ICMS Ecológico e do ISS Neutro no Rio de Janeiro

RESUMO

Objetivo – Analisar como políticas fiscais e tributárias, por meio da tributação verde e da transferência fiscal ecológica, podem influenciar o desenvolvimento sustentável e a implementação de políticas ambientais locais, identificando a capacidade dos municípios de promover incentivos econômicos alinhados a objetivos socioambientais.

Metodologia – Estudo de natureza documentário-bibliográfica, com análise de políticas municipais, legislação tributária e literatura acadêmica sobre tributação ambiental e incentivos fiscais verdes, permitindo a compreensão das estratégias adotadas pelos municípios e seus impactos ambientais e institucionais.

Originalidade/relevância – A pesquisa aborda um tema recente e ainda pouco explorado na literatura, examinando os efeitos da reforma tributária sobre as políticas ambiental estadual e municipal do Rio de Janeiro, evidenciando lacunas no estudo das práticas de tributação verde e sua relação com o desenvolvimento sustentável urbano.

Resultados – Foram identificados que a reforma tributária brasileira interfere nos programas ISS Neutro e ICMS Ecológico, que incentivam práticas ambientais e ampliam a capacidade municipal de promover políticas ambientais mais eficazes, demonstrando a capacidade institucional dos municípios de implementar medidas econômicas que internalizam externalidades ambientais. A reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132 reduz a autonomia municipal ao extinguir o ISS e apresenta, simultaneamente, a oportunidade de conversão do ICMS Ecológico para o IBS Ecológico.

Contribuições teóricas/metodológicas – O estudo oferece uma análise dos impactos institucionais e econômicos da reforma tributária sobre políticas ambientais municipais, destacando como a simplificação da tributação sobre o consumo pode afetar o arranjo federativo e reduzir a capacidade de municípios, especialmente os periféricos, de implementar políticas ambientais eficazes.

Contribuições sociais e ambientais – A pesquisa evidencia como mudanças na legislação tributária podem afetar a capacidade dos municípios de promover políticas ambientais, impactando diretamente a gestão de programas de incentivo à sustentabilidade, a conservação de recursos naturais e o desenvolvimento de práticas ambientais locais. Ao identificar oportunidades e riscos decorrentes da reforma, oferece subsídios para formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas à realidade municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Política Fiscal Ambiental. ICMS Ecológico. Tributação verde municipal.

State Capacity, Tax Reform, and Environmental Policies: The Future of ICMS Ecológico and ISS Neutro in Rio de Janeiro

ABSTRACT

Objective – To analyze how fiscal and tax policies, through green taxation and ecological fiscal transfers, can influence sustainable development and the implementation of local environmental policies, identifying the capacity of municipalities to promote economic incentives aligned with socio-environmental objectives.

Methodology – A documentary and bibliographic study, analyzing municipal policies, tax legislation, and academic literature on environmental taxation and green fiscal incentives, allowing for an understanding of the strategies adopted by municipalities and their environmental and institutional impacts.

Originality/Relevance – The research addresses a recent and still underexplored topic in the literature, examining the effects of tax reform on state and municipal environmental policies in Rio de Janeiro, highlighting gaps in the study of green taxation practices and their relationship with urban sustainable development.

Results – It was identified that the Brazilian tax reform affects the ISS Neutro and ICMS Ecológico programs, which promote environmental practices and enhance municipal capacity to implement more effective environmental policies, demonstrating the institutional ability of municipalities to implement economic measures that internalize environmental externalities. The tax reform promoted by Constitutional Amendment No. 132 reduces municipal autonomy by abolishing the ISS and simultaneously presents an opportunity to convert ICMS Ecológico into IBS Ecológico.

Theoretical/Methodological Contributions – The study provides an analysis of the institutional and economic impacts of tax reform on municipal environmental policies, highlighting how the simplification of consumption taxation can affect the federal arrangement and reduce the capacity of municipalities, especially peripheral ones, to implement effective environmental policies.

Social and Environmental Contributions – The research shows how changes in tax legislation can affect municipalities' capacity to promote environmental policies, directly impacting the management of sustainability incentive programs, the conservation of natural resources, and the development of local environmental practices. By identifying opportunities and risks arising from the reform, it provides support for the formulation of more effective public policies adapted to municipal realities.

KEYWORDS: Environmental Fiscal Policy, ICMS Ecológico, Municipal Green Tax.

Capacidad Estatal, Reforma Tributaria y Políticas Ambientales: el Futuro del ICMS Ecológico y del ISS Neutro en Río de Janeiro

RESUMEN

Objetivo – Analizar cómo las políticas fiscales y tributarias, a través de la tributación verde y la transferencia fiscal ecológica, pueden influir en el desarrollo sostenible y la implementación de políticas ambientales locales, identificando la capacidad de los municipios para promover incentivos económicos alineados con objetivos socioambientales.

Metodología – Estudio de naturaleza documental y bibliográfica, con análisis de políticas municipales, legislación tributaria y literatura académica sobre tributación ambiental e incentivos fiscales verdes, permitiendo comprender las estrategias adoptadas por los municipios y sus impactos ambientales e institucionales.

Originalidad/Relevancia – La investigación aborda un tema reciente y aún poco explorado en la literatura, examinando los efectos de la reforma tributaria sobre las políticas ambientales estatales y municipales de Río de Janeiro, evidenciando lagunas en el estudio de las prácticas de tributación verde y su relación con el desarrollo sostenible urbano.

Resultados – Se identificó que la reforma tributaria brasileña afecta los programas ISS Neutro y ICMS Ecológico, los cuales fomentan prácticas ambientales y amplían la capacidad municipal para implementar políticas ambientales más eficaces, demostrando la capacidad institucional de los municipios para aplicar medidas económicas que internalizan externalidades ambientales. La reforma tributaria promovida por la Enmienda Constitucional nº 132 reduce la autonomía municipal al eliminar el ISS y, simultáneamente, presenta la oportunidad de convertir el ICMS Ecológico en IBS Ecológico.

Contribuciones teóricas/metodológicas – El estudio ofrece un análisis de los impactos institucionales y económicos de la reforma tributaria sobre las políticas ambientales municipales, destacando cómo la simplificación de la tributación sobre el consumo puede afectar el arreglo federativo y reducir la capacidad de los municipios, especialmente los periféricos, para implementar políticas ambientales eficaces.

Contribuciones sociales y ambientales – La investigación evidencia cómo los cambios en la legislación tributaria pueden afectar la capacidad de los municipios para promover políticas ambientales, impactando directamente la gestión de programas de incentivo a la sostenibilidad, la conservación de recursos naturales y el desarrollo de prácticas ambientales locales. Al identificar oportunidades y riesgos derivados de la reforma, proporciona insumos para la formulación de políticas públicas más eficaces y adaptadas a la realidad municipal.

PALABRAS CLAVE: Política Fiscal Ambiental, ICMS Ecológico, Tributación Verde Municipal

1 INTRODUÇÃO

Com a promessa de simplificar o sistema tributário brasileiro, a Emenda Constitucional nº 132/2023 substituiu os cinco tributos incidentes sobre o consumo pelo Imposto sobre Bens e Serviços. A gradual extinção de tributos de competência exclusiva de determinados entes federados brasileiros promove alterações significativas na repartição de competências tributárias e financeiras, afetando, na autonomia dos estados, e consequentemente em suas capacidades estatais de formular e implementar políticas fiscais.

Apesar das novas possibilidades abertas pela reforma, observa-se que a extinção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, de competência dos estados, e do Imposto sobre Serviços, de competência dos municípios, pode impactar diretamente a estruturação federalista que possibilita aos estados e municípios realizarem políticas extrafiscais ambientais, tradicionalmente desenvolvidas por meio da tributação e da repartição de receitas provenientes desses tributos. Ao alterar a estrutura de arrecadação e as competências tributárias dos entes subnacionais brasileiros, a reforma pode comprometer a implementação de políticas ambientais.

Nesse contexto, o artigo apresenta resultados de uma pesquisa teórica que analisa se a reforma tributária reduz a capacidade de estados e municípios de desenvolver políticas ambientais no Rio de Janeiro por meio de instrumentos de tributação verde e transferências fiscais ecológicas (TFE), diante da possível extinção do ICMS-E e do ISS Neutro. A partir desse estudo de caso, buscam-se conclusões aplicáveis a outras realidades federativas sobre a capacidade estatal de promover políticas ambientais por instrumentos financeiros e tributários.

2 OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo principal analisar, a partir de estudos de caso, as possíveis consequências da reforma tributária brasileira promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que, ao simplificar o sistema de tributação sobre o consumo, pode reduzir a capacidade de entes subnacionais de promover políticas públicas próprias, comprometendo sua autonomia fiscal e administrativa. Escolhas governamentais sobre a formulação das políticas públicas atuam como constrangimento ou incentivo para etapas seguintes de seu desenvolvimento (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982). O estudo concentra-se particularmente sobre os instrumentos de tributação verde e transferências fiscais ecológicas do Rio de Janeiro, como o ICMS Ecológico e o ISS Neutro, avaliando de que maneira sua extinção ou alteração pode impactar a implementação de políticas ambientais.

De forma complementar, a análise investiga o desenho e a implementação desses instrumentos no estado do Rio de Janeiro, verificando se têm cumprido seus objetivos de incentivo à preservação ambiental, redução de poluentes e promoção de práticas sustentáveis. A partir disso, busca-se identificar elementos que possam ser preservados ou adaptados diante das mudanças na estrutura tributária, oferecendo subsídios para o aperfeiçoamento de políticas públicas que conciliem arrecadação, autonomia federativa e sustentabilidade ambiental, além de propor parâmetros que orientem futuros ajustes e aperfeiçoamentos no campo da tributação verde e das TFE.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 Federalismo, Repartição de Competências e Autonomia Tributária na Agenda Ambiental

No Brasil, a Lei nº 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabeleceu, por meio do seu artigo 6º, um sistema de gestão descentralizada da proteção da qualidade ambiental, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), compreendido por entidades do Poder Executivo nos diversos níveis federativos e com atribuições variadas (Brasil, 1981). A Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), conforme preceitua o art. 23, III, VI e VII, consolidou a competência comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios para a atuação em matéria administrativa ambiental (Brasil, 1988). Nessa nova ordem jurídica, política e administrativa, os municípios passaram a ter status de unidade federada, passando a possuir assim, capacidade de auto-organização e autonomia.

Tal repartição de competências comuns em matéria ambiental deriva do princípio jurídico federativo que orienta a atuação do Estado brasileiro, no qual a Constituição Federal distribui uma série de competências entre ordens jurídicas parciais: central, representada pela União, e periféricas, representadas pelos Estados-membros e municípios (Carrara, 2019, p. 125). Para executar as atribuições designadas pela Constituição e manter sua autonomia, sobretudo na execução de serviços e políticas públicas, os entes federados necessitam de recursos, evidenciando que a autonomia de cada ente e a capacidade de desenvolvimento de políticas se relacionam diretamente com a capacidade de geração de receitas.

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado que determina como deve ser o relacionamento entre as diferentes partes da nação. É um modelo distinto do Estado unitário, a outra forma clássica de organizar politicamente o território. Nos países unitaristas, o governo central é anterior e superior às instâncias políticas locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica piramidal. Numa Federação, como é o Brasil, acontece o contrário, vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. (Abrucio, 2010, p. 178).

Dentre diversas definições sobre o federalismo, destaca-se a definição trazida por Abrucio. Dentro da produção de Abrucio, existe uma importante provocação a respeito dos desafios do federalismo levando em consideração as desigualdades entre os municípios brasileiros:

Os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm buscado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como descentralizar em um contexto no qual o município constitui uma peça-chave, considerando a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados. Essa é a mais importante questão do desenho federativo do Estado brasileiro. (Abrucio, 2010, p. 191)

Nesse contexto de desigualdade e descentralização, os Estados federados costumam lidar com o problema da disparidade de receitas necessárias para cumprir suas responsabilidades por meio de princípios de equalização das arrecadações, por meio de transferências de recursos do ente central para os entes mais periféricos, ou pela adoção do princípio da derivação, segundo o qual o local em que se encontra determinada fonte de receita

deve fazer jus à parte ou à totalidade dessa receita (Anderson, 2009, p. 58). No Brasil, o modelo constitucional de repartição de competência tributária adotou mecanismos de equalização e de derivação, sendo certo que a tributação é a principal fonte de receita do Estado brasileiro, cabendo ao ente central a maior parte dos instrumentos para arrecadação tributária. Por outro lado, a Constituição brasileira estabelece uma série de mecanismos de repartição de receitas de tributos arrecadados pela União para Estados-membros e Municípios, assim como de tributos arrecadados pelos Estados-membros para os municípios, configurando um mecanismo equalizante de distribuição de receitas tributárias.

3.2 Tributação Verde e Transferências Fiscais Ecológicas como Instrumentos de Política Ambiental

Salienta-se que a tributação não é um fim em si mesma, mas um meio de levantamento de recursos para financiar atividades voltadas às finalidades apontadas pela Constituição. A tributação tornou-se, assim, não só um mecanismo de arrecadação, mas também de intervenção estatal, uma vez que se percebeu que a lei tributária é melhor obedecida quando, em vez de determinar condutas, utiliza meios mais sutis de influenciar o comportamento dos contribuintes, como incentivos, isenções, bonificações e outros instrumentos, isto é, o uso da tributação para reordenar condutas de atores sujeitos a ela, denominado *extrafiscalidade tributária* (Carraza, 2019, p. 591).

O artigo 170 da Constituição imprime ao Estado brasileiro uma feição social e intervencionista, condicionando, em seu inciso IV, a ordem econômica à “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (Brasil, 1988). Conforme estabelecido no art. 225 da constituição Federal de 1988, preservar o meio ambiente é uma obrigação de todos e ações que vão em desacordo com a preservação ambiental estão sujeitas a sanções legais. Instrumentos como o ICMS ecológico (popularmente conhecido como ICMS verde) e ISS neutro se contrapõem à lógica punitiva. São instrumentos legais que buscam incentivar quem preserva, por meio de estímulos econômicos ao preservador. A tributação *extrafiscal* é, portanto, também um instrumento de intervenção do Estado na ordem econômica para a consecução de finalidades ambientais. Reforçando isso, a Emenda Constitucional nº 132 acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 145 da Constituição, estabelecendo que a defesa do meio ambiente é princípio orientador do Sistema Tributário Nacional.

Insere-se, assim, no âmbito da competência tributária do ente instituidor do tributo, a possibilidade de desenvolver uma política fiscal que incorpore o princípio do poluidor-pagador, ou seja, atribuir ao poluidor o ônus de arcar com os custos da degradação ambiental por ele provocada. Com a incorporação expressa do princípio jurídico da defesa do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, a tributação verde assume função não apenas arrecadatória, mas também regulatória, estimulando práticas de conservação e desestimulando práticas poluidoras.

No contexto federativo, a autonomia político-administrativa do ente federado confere-lhe o poder de escolha sobre como desenhar e implementar suas ações e políticas voltadas à *ecotributação*. Esse exercício de autonomia envolve, primeiramente, a identificação do tributo cuja instituição é competência do ente, limitando as possíveis escolhas de política

tributária verde aos tributos constitucionalmente atribuídos. Em seguida, há a definição do mecanismo normativo a ser adotado, seja sancionatório ou premial, para estimular práticas sustentáveis. No mecanismo sancionatório, a norma jurídica é aplicada em sua feição clássica, atribuindo maiores encargos financeiros àqueles que poluem mais, caracterizando a aplicação direta do princípio do poluidor-pagador. Nesse caso, a finalidade da tributação vai além da arrecadação, direcionando recursos para ações de promoção, restauração e preservação ambiental. Por outro lado, a abordagem premial explora a função promocional da norma, incentivando condutas desejadas por meio de sanções positivas ou bonificações (Bobbio, 2007, p. 79), como ações de preservação e recuperação ambiental, redução de poluentes ou financiamento de programas ambientais. Finalmente, o ente federado implementa e executa a política tributária verde, consolidando sua autonomia não apenas na formulação de políticas ambientais, mas também na gestão tributária.

Ao lado da tributação verde, outro mecanismo utilizado pelo Estado brasileiro para a promoção de políticas ambientais é a adoção de programas de equalização com condicionamento de transferência de receitas tributárias entre os entes da federação ao atingimento de metas ou à vinculação das fontes a finalidades específicas (Anderson, 2009, p. 58). Em matéria ambiental, as transferências fiscais ecológicas (TFE) são adotadas como mecanismo para superar a discrepância de escala entre os benefícios ambientais e os custos econômicos da conservação de ecossistemas, assumidos pelos governos locais, em que os custos econômicos da conservação são locais, mas os benefícios repercutem em escala global (Bush et al., 2021, p. 756).

Nesse cenário, o ICMS-E se apresenta como ferramenta estratégica para organizar e mobilizar gestões municipais a valorizar e intensificar suas políticas públicas voltadas para a conservação ambiental. Lui e Assunção (2024) defendem que o ICMS ecológico possui enorme potencial de incentivar o fortalecimento da estrutura municipal administrativa necessária ao exercício das competências relacionadas às políticas ambientais.

São duas as principais funções do ICMS ecológico, a conservação e a compensação. Os municípios são incentivados a adotarem medidas de conservação e desenvolvimento sustentável, seja criando novas áreas de proteção ou preservando as já existentes e são recompensados financeiramente por isso. Unindo o equilíbrio ecológico aos ganhos econômicos. (FIUZA, 2005). Complementarmente, o ISS Neutro, iniciativa do Município do Rio de Janeiro e exemplo de exercício da autonomia municipal, funciona como política de incentivo ao desenvolvimento do mercado voluntário de créditos de carbono, estimulando a implementação de projetos verdes e empreendimentos sustentáveis.

3.3 Capacidades Estatais e a Implementação de Políticas Fiscais e Ambientais

A análise da estruturação do ICMS e da relação do Estado com seus municípios, juntamente com a avaliação do fortalecimento da autonomia municipal e dos benefícios para a cidade do Rio de Janeiro, especialmente em termos de redução de poluentes e contribuição para o benefício global, evidencia a importância do federalismo na implementação dessas políticas. No entanto, essas iniciativas estão atualmente ameaçadas pelo fim do Imposto sobre Serviços e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, e sua repartição de receitas, promovidas pela reforma constitucional tributária de 2023. Esse cenário reforça a necessidade de

aprofundar a discussão sobre políticas públicas e capacidades estatais, visando assegurar a continuidade e a eficácia das ações ambientais.

Segundo Grisa et al, a ânsia para os primeiros escritos da literatura sobre capacidades estatais teve início nos anos 1980, com produções desenvolvidas por autores neo-weberianos, como Skocpol e Finegold (1982) e Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985). De acordo com Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) as Ciências Sociais Comparativas dos anos 1980 voltaram-se para o Estado, a partir do reconhecimento de que a burocracia e as instituições teriam a capacidade de determinar os caminhos para o desenvolvimento socioeconômico de um país. De forma simplificada, as produções pioneiras sobre capacidades estatais buscaram dar ênfase para a autonomia do Estado. Grande parte das primeiras produções literárias sobre o tema tendeu a destacar as dinâmicas e características internas do Estado e de suas burocracias, sua qualificação técnico-administrativa e sua autonomia na tomada de decisões (CINGOLANI, 2013). O conceito, atualmente, vem sendo utilizado como lente teórica para analisar questões mais específicas relacionadas ao desempenho de burocracias e implementação de políticas setoriais, como diz Willians (2020). Tais capacidades proporcionaram ao Estado a possibilidade de firmar objetivos próprios e não ser apenas um instrumento da burguesia.

Trazendo a conceituação para o Brasil num período atual, temos a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que define:

Capacidade estatal refere-se às habilidades, competências e recursos burocráticos institucionais de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções, como manter a ordem pública, garantir direitos e prover bens e serviços públicos. Portanto, é fator crucial para o funcionamento dos governos, desempenhando papel significativo no desenvolvimento econômico, no bem-estar social, na sustentabilidade ambiental e na estabilidade política. (SOUZA, 2024)

A ENAP faz um levantamento sobre o que há de novo sobre o tema, e destaca que são três as principais dimensões atuais dos estudos dentro com a temática capacidades estatais, sendo eles: a) o desenho de políticas; b) as interações socioestatais; c) e a agenda governamental. Os principais autores são EUCLYDES et al., 2022; GOMIDE et al., 2021; GRIN; ABRUCIO, 2021; SANTOS et al., 2022; SCHATAN, 2022. E seus argumentos são de que tais variáveis destacadas são relevantes para entender e para explicar a construção de capacidades em diversos setores de políticas e níveis de governo. Segundo a ENAP é possível verificar um crescente interesse pela dimensão relacional e política que dirige o foco para as relações entre Estado e sociedade nos processos das políticas públicas em seus canais formais e informais. Sendo relevante o destaque de que capacidade relacional, em geral é apresentada de forma relacionada à burocracia, tanto administrativa quanto técnica.

Mais direcionadamente, são importantes os destaques do que há de produção relacionado à capacidade estatal em âmbito municipal. E o Caderno ENAP de 2024 também faz um levantamento sobre isso. Desse levantamento, destacamos as variáveis utilizadas ao realizar análises sobre capacidades em nível municipal, divididas em a) capacidades infraestruturais; e b) capacidades estratégicas necessárias. Dentro das capacidades infraestruturais estão a capacitação da burocracia de estatutários e atributos de qualificação do sistema de arrecadação nos municípios (sistemas, atualizações, detalhamento de propriedades). Já as capacidades

estratégicas são representadas pela qualificação da burocracia de nomeação política (refletida na administração pública brasileira pelos Cargos de Confiança - CC¹), o domínio político do prefeito (refletido pela amplitude da coalizão de partidos que chefia o Poder Executivo e pelos votos recebidos) e a articulação com a população.

Outra fonte de busca sobre o conceito teórico de capacidades estatais utilizada foi o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), mais especificamente no livro “CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS - O universo desconhecido no federalismo brasileiro”, que traz um compilado de produções de diversos autores brasileiros sobre o tema. A partir de uma revisão histórica da formulação do estado brasileiro e sua estruturação organizacional do poder executivo e suas atribuições a fim de entender como as capacidades estatais chegam à instância municipal.

Os escritos do CEGOV apontam para os muitos desafios para o desenvolvimento social e econômico que os municípios precisam enfrentar. Entretanto, ressalva que constantemente tais desafios não têm sua origem nessa escala territorial, e demandam grandes esforços e a formação de escalas maiores de planejamento, seja metropolitano ou regional, em busca de avançar em capacidades de resolução.

Desse modo, a abordagem das capacidades estatais oferece contribuições centrais para a análise dos impactos da reforma tributária sobre as políticas de tributação verde e de transferência fiscal ecológica examinadas neste estudo. Em primeiro lugar, destaca-se a importância de analisar a autonomia dos municípios e dos estados no desenvolvimento dessas políticas, o que permite compreender em que medida a capacidade de formular, implementar ou se beneficiar de instrumentos de política ambiental, como o ICMS Ecológico e o ISS Neutro, é afetada, especialmente diante da profunda alteração na estrutura de arrecadação e repartição tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Tal perspectiva evidencia que essa autonomia não depende apenas da disponibilidade de recursos financeiros ou da definição de competências tributárias pelo ordenamento jurídico, mas também da existência de uma burocracia qualificada e de mecanismos eficazes de planejamento estatal.

Além disso, a abordagem das capacidades estatais enfatiza a relevância das relações entre Estado e sociedade, permitindo analisar o grau de efetividade das políticas a partir de sua legitimidade social e dos processos de mobilização dos atores envolvidos. A delimitação entre capacidades infraestruturais e estratégicas, nesse contexto, possibilita diagnósticos mais precisos acerca das condições que favorecem ou restringem a implementação de políticas tributárias e fiscais ambientais. Esse marco analítico também se mostra útil para avaliar como mudanças estruturais no sistema tributário e na repartição de receitas podem impactar a capacidade dos municípios de alcançar benefícios socioambientais, como na extinção do ISS e do ICMS e a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), objeto de estudo.

Por fim, a perspectiva das capacidades estatais permite articular recursos, planejamento, articulação política e gestão estratégica à efetividade de políticas voltadas à sustentabilidade urbana e à mitigação das mudanças climáticas, contribuindo diretamente para o cumprimento de metas globais, em especial aquelas relacionadas ao Acordo de Paris. O passo seguinte consiste, portanto, na realização de uma análise qualitativa das políticas do ICMS

¹ No Brasil também chamados “cargos em comissão”, aqueles declarados em lei de livre nomeação e exoneração nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988.

Ecológico e do ISS Neutro, considerando seus impactos na efetividade das ações ambientais voltadas à sustentabilidade, bem como na investigação de como a arquitetura do pacto federativo, especialmente a dinâmica das relações entre estados, municípios e sociedade e o exercício das autonomias dos entes, repercute na concretização dessas políticas.

4 METODOLOGIA

A análise é conduzida de forma interdisciplinar, articulando os campos da Ciência Política e do Direito, com abordagem hipotético-indutiva, utilizada para organizar logicamente os pensamentos e solucionar o problema investigado. A hipótese é formulada como uma conjectura provisória, adotando a falseabilidade como critério de demarcação: inicialmente, parte-se da hipótese de que a reforma tributária brasileira iniciada em 2023, ao extinguir as espécies tributárias Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e Imposto sobre Serviços (ISS), de competência municipal, reduz a capacidade do estado do Rio de Janeiro de promover políticas ambientais por meio de instrumentos de tributação verde e transferências fiscais ecológicas. Posteriormente, busca-se refutá-la teoricamente, a fim de confirmá-la ou rejeitá-la, em consonância com o princípio de que um sistema científico é caracterizado não pela verificabilidade, mas pela falseabilidade (Popper, 2005, p. 57).

Quanto aos procedimentos, trata-se de um estudo de natureza documentário-bibliográfica. Williams (2004, p. 116) ressalta que a análise documental depende de um conhecimento falível do contexto social em que os documentos (ou outros meios) foram produzidos, assim como de suas possíveis relações com outros documentos. Em outras palavras, a interpretação do significado na pesquisa está sempre fundamentada no contexto social, o que permite, ainda que de forma hipotética, generalizações para outros contextos. Essa perspectiva se conecta diretamente ao presente estudo, que busca compreender como mudanças estruturais no sistema tributário afetam a capacidade estatal de promover políticas ambientais, exigindo a interpretação de legislações, programas fiscais e discursos institucionais à luz do contexto político e federativo em que foram elaborados.

Para tanto, a pesquisa bibliográfica foi realizada mediante consulta a artigos científicos em indexadores como Google Scholar, JSTOR e SciELO, enquanto as legislações brasileiras foram analisadas a partir de suas publicações oficiais. Informações adicionais sobre os programas ICMS Ecológico e ISS Neutro foram obtidas em documentos nos sites oficiais das instituições estatais responsáveis por sua implementação. Diante da limitada literatura científica sobre os programas específicos do Rio de Janeiro, também foram considerados relatos e declarações de gestores públicos responsáveis pelos programas, divulgados em palestras e participações em seminários e congressos, registrados em vídeos disponíveis no YouTube.

5 RESULTADOS

5.1 O ISS Neutro como fomentador de redução de poluentes e do mercado de crédito de carbono no município do Rio de Janeiro

O ISS Neutro é uma política pública do Município do Rio de Janeiro, criada pela Lei Municipal nº 7.907/2023 e regulamentada pelo Decreto Rio nº 53.288/2023, que consiste em reduzir alíquotas ou conceder abatimentos do Imposto sobre Serviços (ISS) para empresas sediadas na cidade que adquiram créditos de carbono no mercado voluntário. Em outras palavras, trata-se de um instrumento de tributação verde que reduz a alíquota do ISS de 5% para

2% para empresas do mercado de crédito de carbono sediadas no município, ao mesmo tempo em que concede abatimentos fiscais para empresas que adquiram créditos de carbono com o objetivo de compensar suas emissões de gases de efeito estufa (GEE), limitado a um montante anual de 60 milhões de reais.

Pode-se afirmar que o mercado de créditos de carbono representa soluções de mercado para a redução global dos GEE, baseado em transações comerciais envolvendo créditos gerados por projetos e ações de redução ou remoção de emissões desses gases, seja em regimes regulados pelo Estado, seja em termos não regulamentados. Esse mercado, de relevância estratégica para o Brasil, teve como precursor o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), criado pelo Protocolo de Quioto de 1997, que permite que países desenvolvidos invistam em projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento, contabilizando as reduções obtidas por esses países para o cumprimento de suas metas, ao mesmo tempo em que cria oportunidades de comercialização das reduções certificadas de emissões (RCEs) (Folloni e Borghi, 2018, p. 114-116).

O MDL constitui, portanto, a trajetória inicial dos mecanismos de mercado de carbono, antecipando práticas de certificação, negociação e contabilização de créditos de carbono que foram posteriormente consolidadas pelo artigo 6º do Acordo de Paris de 2015, o qual institui mecanismos voluntários de cooperação entre os países signatários, permitindo a transferência internacional de resultados de mitigação de GEE (Brasil, 2017). Observa-se, contudo, a carência de regulamentação do mercado global de carbono, necessária para enfrentar lacunas procedimentais relativas à integridade ambiental, à dupla contagem de carbono, aos ajustes correspondentes, às linhas de base e ao critério de adicionalidade das transferências de créditos (Bichara e Santana, 2024, p. 6-7). Dessa forma, a padronização desse mercado por diretrizes internacionais contribui para o desenvolvimento sustentável, assegura a integridade ambiental, evita a dupla contagem e amplia a participação de entidades públicas e privadas na mitigação global de emissões.

Não obstante, nem todos os países signatários do Acordo regulamentaram o mercado de carbono internamente. No Brasil, o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases do Efeito Estufa (SBCE) foi criado pela Lei Federal nº 15.042/2024 para regulamentar o mercado de créditos de carbono e a redução das emissões de GEE (Brasil, 2024). A Lei estabelece que os ativos denominados “Créditos de Bonificação por Emissões” (CBE), ligados ao mercado regulado, e “Certificados de Reduções Voluntárias de Emissões” (CRVEs), gerados em projetos voluntários, constituem os títulos negociáveis dos créditos². Além disso, prevê ao menos cinco fases para a implementação plena do SBCE, desde a regulamentação da lei, ainda não realizada, até a operacionalização e a vigência de um Plano Nacional de Alocação³.

Apesar do avanço significativo proporcionado pelo marco regulatório do mercado de crédito carbono, o mercado regulado brasileiro é recente e ainda está em fase de consolidação, o que não impede o desenvolvimento de um mercado voluntário, nem o estabelecimento de políticas públicas que o estimulem, como o ISS Neutro do Município do Rio de Janeiro. Na realidade, o marco regulatório reconhece e legitima a oferta de créditos de carbono que já

² Artigo 10 e seguintes da Lei nº 15.042/2024 (Brasil, 2024).

³ Até a finalização deste estudo, ainda aguarda-se a regulamentação do SBCE por Decreto Presidencial, cujo prazo final, prorrogável por 12 meses, é dezembro de 2025, nos termos do artigo 50, inciso I, da Lei nº 15.042/2024).

ocorre no mercado voluntário⁴.

Considerando a coexistência desse mercado não regulado, a Lei nº 15.042/2024 autoriza a comercialização de créditos de carbono em mercado voluntário por qualquer gerador ou desenvolvedor de projetos, assim como por entes públicos que implementem programas jurisdicionais e projetos públicos de crédito de carbono. A legislação define os titulares dos créditos gerados por diferentes tipos de imóveis e projetos, disciplina sua transferência e compartilhamento, e estabelece regras para a criação de programas jurisdicionais de Redução de Emissões de GEE por Desmatamento e Degradação com abordagem de mercado, garantindo direitos de propriedade, transparência, repartição de receitas e proibindo a venda antecipada de créditos futuros⁵.

Embora o mercado de crédito de carbono enfrente críticas sobre eficácia na redução de emissões, risco de *greenwashing* e rastreabilidade quanto à origem dos créditos, permanece uma ferramenta flexível para promover benefícios ambientais, estimular inovações limpas e avançar na transição para uma economia de baixo carbono (Bisinoto et al., 2025, p. 26-27). Nesse sentido, a Lei nº 15.042/2024, ao garantir segurança jurídica, transparência nas transações e regular as metodologias que verificam a origem e a contabilização dos gases de efeito estufa mitigados, assegura a autenticidade dos créditos de carbono e fortalece os benefícios ambientais desse instrumento.

No caso do município do Rio de Janeiro, o ISS Neutro foi desenvolvido apostando no mercado voluntário, antes da criação da Lei nº 15.042/2024. O grupo de trabalho responsável pela elaboração da política entendeu que o mercado voluntário era mais adequado para a cidade, considerando a fragilidade financeira das empresas, o risco de migração para outros municípios e a escala limitada do mercado local (Balassiano; Soriano, 2025, p. 18-19). O ISS Neutro adotou, assim, incentivos fiscais para créditos de carbono voluntários certificados por padrões internacionais, permitindo que empresas financiassem atividades locais de mitigação de emissões e contribuíssem para a redução das emissões da cidade, alinhando práticas ESG e políticas municipais.

A política foi concebida dentro de uma estratégia de diversificação e reposicionamento da imagem do Rio de Janeiro, buscando tornar a economia mais verde e sustentável. O município reservou 60 milhões de reais para empresas de qualquer setor que desejassem acessar o mercado de compensação de carbono e investiu 100 milhões de reais na criação do Centro de Empreendedorismo e Finanças do Amanhã, voltado à educação, pesquisa e desenvolvimento, com o objetivo de transformar a cidade em um polo global da transição energética, em parceria com a Invest.Rio, o MIT e empresas privadas do setor de energia (Silva; Figueira; Rocha, 2025, p. 3-4).

Nos termos da Lei Municipal nº 7.907/2023, o ISS Neutro visa incentivar a compra de créditos de carbono por contribuintes do ISS, permitindo que essas compras sejam abatidas do imposto até o limite anual de 60 milhões de reais para todos os beneficiários (Rio de Janeiro,

⁴ Lei nº 15.042/2024: “Art. 42. Os créditos de carbono gerados a partir de projetos ou programas que impliquem redução de emissão ou remoção de GEE poderão ser ofertados, originariamente, no mercado voluntário, por qualquer gerador ou desenvolvedor de projeto de crédito de carbono que seja titular dos créditos, nos termos do art. 43, ou por ente público desenvolvedor de programas jurisdicionais e projetos públicos de crédito de carbono, respeitadas as condições dos arts. 12 e 43 desta Lei.” (Brasil, 2024).

⁵ Artigo 43 da Lei nº 15.042/2024 (Brasil, 2024).

2023b). Já o Decreto Rio nº 53.288/2023 (Rio de Janeiro, 2023a) estabelece os elementos essenciais para a execução do programa, incluindo Inventários de Emissão e Auditorias de Inventários Elegíveis, que registram detalhadamente as emissões de GEE das empresas e servem de base para a compensação por meio dos créditos. O decreto define também os Créditos de Carbono Elegíveis, que devem atender a critérios técnicos específicos, como proveniência nacional e certificações internacionais reconhecidas, e estabelece a Aposentadoria de Créditos de Carbono, ou seja, a retirada definitiva dos créditos do mercado para garantir integridade ambiental e evitar dupla contagem.

Os critérios de elegibilidade, denominados Rio Standard, exigem que os projetos passem por verificações rigorosas, incluindo avaliação por agências com experiência mínima de cem projetos e aderência a padrões internacionais de integridade do mercado voluntário. Créditos provenientes de projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, desenvolvidos no âmbito da UNICEF, também são contemplados, desde que cumpram requisitos técnicos adicionais, como relatórios de avaliação e pontuação mínima por agências de classificação. Há ainda prioridade para projetos localizados no município do Rio de Janeiro, reforçando o foco territorial do programa.

O Programa ISS Neutro é operacionalizado por meio de editais de chamamento público, que estabelecem prazos, regras e limites de participação. Entre 2023 e 2025, os primeiros três editais envolveram 23 empresas de diferentes setores, possibilitando a neutralização de 123 mil toneladas de CO₂eq em projetos nacionais, evidenciando a efetividade do incentivo fiscal na promoção de práticas de compensação de emissões (Balassiano; Soriano, 2025, p. 18-19). A criação de códigos tributários específicos para esses serviços permitiu à Prefeitura monitorar o crescimento do setor de carbono, antes registrado apenas sob códigos de consultoria ou mercado de capitais (Balassiano; Soriano, 2025, p. 18-19). Em conjunto com outros programas de investimento verde, projeta-se que a iniciativa gere 18,4 mil novos empregos verdes em dez anos, com massa salarial aproximada de R\$ 6,2 bilhões, e sirva de modelo para replicações internacionais, acompanhadas pelo Banco Mundial (Balassiano; Soriano, 2025, p. 18-19).

Considerando que a capacidade estatal pode ser analisada a partir dos resultados de políticas públicas (Souza, 2024, p. 16), o Programa ISS Neutro exemplifica a capacidade administrativa do município de promover incentivos fiscais voltados à sustentabilidade ambiental. Sua implementação demonstra que o Rio de Janeiro dispõe de instrumentos legais e administrativos para integrar tributação verde e metas de mitigação de GEE, estruturando mecanismos como abatimento do ISS, critérios de elegibilidade (Rio Standard) e procedimentos de aposentadoria de créditos para garantir a integridade ambiental (Rio de Janeiro, 2023a; (Balassiano; Soriano, 2025). A criação de editais e códigos tributários específicos evidencia a capacidade municipal de organizar, monitorar e regulamentar um mercado voluntário local, mesmo sem regulação nacional consolidada.

A análise documental indica que o ISS Neutro constitui um avanço da gestão ambiental municipal, articulando política tributária e incentivos à economia verde, contornando desafios como a dupla contagem de carbono e assegurando padrões internacionais de integridade ambiental. Nos dois primeiros editais, 23 empresas de diversos setores neutralizaram 123 mil toneladas de carbono equivalente, criando condições para monitoramento de um mercado antes invisível à administração tributária. Embora o Sistema de Estimativas de Emissões e

Remoções de GEE (SEEG) indique que as emissões do município em 2023 foram de 13,24 mega toneladas de CO₂eq, mostrando que os resultados do programa ainda não compensam integralmente as emissões locais, observa-se que o ISS Neutro contribui para redução parcial de GEE e oferece uma oportunidade estratégica para consolidar capacidades estatais na gestão ambiental.

Ademais, a tributação verde evidencia a capacidade municipal de mobilizar recursos públicos para criar incentivos econômicos consistentes com objetivos ambientais, fortalecendo o mercado voluntário e estimulando empresas a investirem em mitigação local. Os mecanismos de verificação e padrões internacionais de certificação estabelecidos pelo programa reforçam a capacidade regulatória e técnica da administração, garantindo que os créditos de carbono utilizados para abatimentos sejam efetivos e confiáveis, ainda que em um mercado voluntário. Nesse sentido, o ISS Neutro atua não apenas como instrumento fiscal, mas também como vetor de construção de capacidades institucionais e técnicas, alinhando-se ao objetivo de consolidar o Rio de Janeiro como polo de inovação ambiental e economia verde.

Por fim, embora o alcance do programa ainda seja limitado frente ao volume total de emissões municipais, a iniciativa cria precedentes e infraestrutura institucional que podem ser ampliados ao longo do tempo, servindo de modelo para futuras políticas públicas e demonstrando a capacidade do município de implementar soluções inovadoras de mitigação de GEE, articulando tributação, mercado voluntário e desenvolvimento econômico sustentável.

5.2 O ICMS-Ecológico como fomentador de políticas ambientais no Rio de Janeiro.

ICMS é a sigla que identifica o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, tal imposto é arrecadado pelos Estados Brasileiros e 25% do total dessa arrecadação é repassado para os municípios, nesse repasse $\frac{1}{4}$ do valor é distribuído de acordo com os critérios estabelecidos por lei estadual. O ICMS ecológico ou ICMS verde é a utilização de um conjunto de critérios ambientais para a repartição de parcela desse dinheiro.

O primeiro estado brasileiro a instituir o ICMS ecológico foi o Paraná. Em 1989, a constituição do estado já previa a medida, e sua regulamentação se deu em 1991, pela Lei Complementar nº 59/1991. Surgiu como mecanismo de compensação aos municípios com restrições de uso de solo por áreas protegidas (RING, 2008). Tal mecanismo se mostrou um eficaz incentivador da preservação ambiental e, por isso, evoluiu e foi aderido por outros estados.

No estado do Rio de Janeiro, o ICMS ecológico foi criado em 2007 e incorporado gradativamente na distribuição do ICMS para os municípios fluminense a partir de 2009. A ideia de acrescentar critérios ambientais para a repartição do dinheiro arrecadado com o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é para incentivar que os municípios adotem medidas de preservação ambiental, sejam elas diretas ou indiretas. É positivo para os cofres das cidades, é positivo para o meio ambiente e é positivo para a população que tem sua qualidade de vida elevada.

ICMS Ecológico é um instrumento de forte impacto na conservação e na preservação ambiental, proporcionando o aumento da superfície de áreas protegidas e oferecendo estímulos aos investimentos voltados ao saneamento básico e à preservação dos

mananciais de abastecimento público. (PERSPECTIVA, Erechim. v.35, n.129, p. 27-43, março/2011)

Para fazer parte da divisão do dinheiro, a Lei Estadual nº 5.100/2007 determina que cada município deve possuir seu próprio Sistema Municipal de Meio Ambiente, contendo pelo menos uma guarda municipal ambiental, um fundo municipal de meio ambiente e um órgão administrador executor da política ambiental (Estado do Rio de Janeiro, 2007). Para o rateio do dinheiro, são levados em consideração os índices de cada município nos quesitos: a) conservação ambiental; b) qualidade dos recursos hídricos; c) estrutura da rede de saneamento; d) gestão dos resíduos sólidos urbanos; e e) a coleta e tratamento de afluentes.

Observa-se que o ICMS Ecológico pode ser utilizado para organizar e mobilizar a gestão municipal a valorizar e intensificar suas ações que estão em sintonia com o cumprimento das metas dos ODS 2030. Além do repasse financeiro, o ICMS Ecológico auxilia as gestões municipais a medir os indicadores de qualidade de vida de seu município, de forma a divulgar, para toda população o resultado das intervenções realizadas em diversas áreas que compõem o Índice Final de Conservação Ambiental, rumo a cidades mais sustentáveis e com melhores indicadores de desenvolvimento humano – IDH. (Nota técnica – ICMS Ecológico do Estado do Rio de Janeiro 2021)

O repasse financeiro ocorre anualmente. Os gestores municipais enviam os indicadores quantitativos e qualitativos de conservação ambiental de seus respectivos municípios para o Instituto Estadual do Ambiente e para a Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade referentes ao ano anterior, para fazer parte do repasse financeiro do ano fiscal posterior. Ou seja, o repasse financeiro do ano fiscal é calculado a partir dos dados coletados no ano anterior e tais dados, por sua vez, são referentes ao ano ainda anterior. Em 2009 representava 1% do valor total repassado, em 2010 teve seu percentual aumentado para 1,8% e em 2011 atingiu seu máximo de 2,5% previsto na lei e mantido até hoje.

Segundo a Subsecretaria de Política Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, um dos principais objetivos da lei foi alcançado: incentivar os municípios a criarem unidades de conservação. De 2009 a 2011, as áreas protegidas no Estado passaram de 104 mil para 220 mil hectares, um aumento de 128% em apenas 2 anos.

Desde 2020, está em vigência o novo Decreto Estadual nº 46.884/2019, com atualizações e renovações nos critérios do ICMS ecológico, que visam aprofundar e apoiar as políticas socioambientais dos municípios fluminenses. A principal mudança que o novo decreto trouxe foi a criação do Índice de Qualidade do Sistema Municipal de Meio Ambiente (IQSMMA), que avalia as gestões ambientais municipais e bonifica os municípios que apresentarem desempenho positivo em cada um dos índices que compõem o cálculo do ICMS verde. São instrumentos de gestão ambiental: Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica; Plano Municipal de Saneamento Básico; Programa Municipal de Educação Ambiental; Licenciamento Ambiental de impacto local; Legislação municipal específica de repasse de parcela do valor recebido do ICMS Ecológico no Fundo Municipal de Meio Ambiente. (Nota técnica – ICMS Ecológico do Estado do Rio de Janeiro, 2021).

Para efetuar o cálculo do Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA), responsável por determinar a parcela destinada para cada cidade, são analisados três principais focos: a

quantificação das áreas pertencentes às unidades de conservação; a investigação da qualidade ambiental dos recursos hídricos; e a disposição final adequada dos resíduos sólidos. Dentro desses três principais focos, foram estabelecidos, pela legislação estadual, seis índices para que seja avaliada a conservação ambiental em cada cidade fluminense. Os índices são: Índice Relativo à Áreas Protegidas (IrAP); Índice Relativo à Áreas Protegidas Municipais (IrAPM); Índice Relativo a Mananciais de Água (IrMA); Índice Relativo a Tratamento de Esgoto (IrTE); Índice Relativo a Remediação de Vazadouros (IrRV); Índice Relativo a Destinação de Resíduos Sólidos (IrDR).

A área pertencente às unidades de conservação (IrAP) é a medida que angaria, em termos proporcionais, a maior parcela do dinheiro (45%), é avaliado a existência ou efetiva implementação de unidades de conservação ambiental, reservas particulares do patrimônio natural (RPPN) e área de preservação permanente. Destes 45%, 9% são destinados aos municípios que criarem unidades de conservação municipais (IrAPM).

Outro critério, a qualidade dos recursos hídricos, aloca 30% da verba. 20% desse valor diz respeito ao IrTE. O IrTE avalia a estrutura da rede de saneamento básico, levando em consideração a parcela de população municipal atendida, e a eficiência e nível de tratamento das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE). Os outros 10% referem-se ao IrMA e são distribuídos aos municípios que resguardam em seu território parcela ou o todo de bacias de mananciais superficiais onde é feita a captação de água para abastecer municípios que se localizam fora da bacia.

O último, mas não menos importante, critério fica responsável pelos 25% restantes do valor - 5% referente ao IrRV que avalia o estágio de remediação dos vazadouros dos municípios visando a recuperação de áreas contaminadas pelo descarte inadequado de resíduos. E 20% ao IrDR, na avaliação da gestão dos resíduos sólidos urbanos são levadas em consideração a destinação final dos resíduos urbanos, a gestão dos aterros sanitários, a existência ou não de coleta seletiva e seu fator de abrangência, a participação em consórcios intermunicipais, o fator de reciclagem e a coleta do óleo vegetal comestível.

Desse modo, o ICMS Ecológico pode ser compreendido como uma forma de transferência fiscal ecológica, na qual o Estado utiliza parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para recompensar municípios que adotam práticas de conservação ambiental e gestão sustentável dos recursos naturais. Ao vincular o repasse financeiro a indicadores ambientais específicos, como áreas protegidas, qualidade da água, tratamento de esgoto e gestão de resíduos sólidos, o programa atua como um instrumento de capacidade estatal induzida, permitindo que o Estado fluminense mobilize e oriente políticas municipais ambientais de maneira estruturada.

Além de servir como incentivo financeiro, o ICMS Ecológico contribui para o desenvolvimento da capacidade municipal, ao exigir que os municípios possuam um Sistema Municipal de Meio Ambiente estruturado, incluindo órgãos executores, guardas ambientais e fundos específicos, bem como planos e instrumentos de gestão ambiental. Essa exigência fortalece a autonomia local, permitindo que cada cidade organize sua política ambiental conforme suas características e prioridades, ao mesmo tempo em que cumpre critérios objetivos estabelecidos pelo Estado. Dessa forma, o programa demonstra que a capacidade estatal não se limita à ação direta do governo central ou estadual, mas pode ser transferida e mobilizada de forma estratégica, incentivando municípios a expandirem sua gestão ambiental,

consolidando áreas protegidas, aprimorando a infraestrutura de saneamento e melhorando indicadores ambientais.

5.3 Impactos da Reforma Tributária Brasileira na Capacidade Estatal de implementação de Políticas Ambientais por meio do ISS e ICMS.

Demonstrado pelos dois casos analisados, a tributação verde no programa ISS Neutro e a Transferência Fiscal Ecológica no ICMS Ecológico evidencia-se a capacidade dos municípios de desenvolver políticas ambientais por meio da autonomia tributária ou por meio de programas de incentivos ambientais no âmbito estadual. Nesse contexto, surge o questionamento sobre os impactos da reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre tais políticas públicas e, conseqüentemente, sobre a capacidade estatal para o desenvolvimento de políticas ambientais.

Com as alterações introduzidas pela reforma na Constituição Federal brasileira, a partir de 2033 o ICMS e o ISS serão extintos, sendo substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados e Municípios e regulado por lei complementar nacional, conforme o art. 156-A da Constituição Federal, que unifica a tributação sobre o consumo por um único tributo. Antes da reforma, os Estados instituíam o ICMS, definindo alíquotas e executando sua cobrança e arrecadação, enquanto os municípios exerciam o mesmo papel em relação ao ISS, possuindo autonomia plena para estabelecer alíquotas e gerir a receita.

A Lei Complementar nº 214/2025 instituiu o IBS e estabeleceu um modelo de transição até 2033, ano em que ICMS e ISS deixarão de existir definitivamente. Para realizar a arrecadação, distribuição da receita e padronização normativa sobre o IBS, a reforma constitucional atribuiu ao Comitê Gestor do imposto tal responsabilidade, centralizando a administração tributária e unificando regras para todos os entes federativos. De acordo com a Constituição Federal (arts. 156-A e 156-B), o IBS terá legislação uniforme, incidirá sobre operações com bens materiais e imateriais, inclusive direitos, bem como sobre serviços e importações, será não cumulativo, e sua arrecadação será compartilhada entre os Estados e Municípios, obedecendo à soma das alíquotas fixadas pelo ente de destino. A tributação deixa de ter como fato gerador a origem da operação, passando a incidir sobre o destinatário, e o Comitê Gestor, composto por representantes dos entes, exercerá funções de coordenação, fiscalização, arrecadação e distribuição, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira (EC nº 132/2023).

Essa mudança estrutural tem impactos diretos sobre políticas como o ISS Neutro e o ICMS Verde. Nossa conjectura provisória é de que a reforma tributária brasileira iniciada em 2023, ao extinguir as espécies tributárias Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e Imposto sobre Serviços (ISS), de competência municipal, reduz a capacidade do estado do Rio de Janeiro de promover políticas ambientais por meio de instrumentos de tributação verde e transferências fiscais ecológicas, diante da extinção de tais tributos e da transferência da responsabilidade de arrecadação e distribuição de receitas para uma entidade de cunho interfederativo. Uma análise mais apurada do impacto dos dispositivos legais, ainda em construção, nos ajudará a confirmar ou refutar tal hipótese.

Analisando as implicações jurídicas da reforma para o ISS, a extinção do tributo

municipal de fato elimina a possibilidade de os municípios implementarem políticas de tributação verde de forma autônoma, tal como vinha sendo adotado no ISS Neutro pelo Rio de Janeiro. A Lei Municipal nº 7.907/2023, de forma preventiva, estabeleceu que o ISS Neutro funcionaria até 31 de dezembro de 2030 ou até o atingimento da meta de redução de emissões de gases poluentes, o que ocorresse primeiro (Rio de Janeiro, 2023b).

Ainda que se cogitasse o estabelecimento de redução de alíquotas municipais de IBS sob condicionantes ambientais no futuro regime como espécie de tributação verde, a ideia de substituir um programa de ISS Neutro por “IBS Neutro” esbarraria em duas características próprias do IBS que se distinguem do ISS: o fortalecimento do princípio da neutralidade tributária e o modelo de tributação no destino.

A EC nº 132/2023 inseriu o art. 156-A, § 1º, X, na CRFB/1988, que veda a concessão de benefícios fiscais para o IBS, assim não serão concedidas isenções e benefícios, exceto os já previstos na constituição, o que não inclui incentivos para o mercado de carbono. O dispositivo reforçou o princípio da neutralidade tributária, que estabelece que o sistema fiscal deve evitar distorcer decisões econômicas, de modo que os agentes escolham com base em critérios econômicos e não por incentivos fiscais (Furman, 2008, p. 1). Políticas de tributação verde não previstas na constituição poderiam vir a ser questionadas por criar deliberadamente não neutralidades no sistema tributário.

Segundo, o IBS adota um modelo de tributação no destino, no qual a arrecadação ocorre no local do consumo de bens ou serviços. Em contraste, o ISS é cobrado na origem, ou seja, no município em que a empresa prestadora está sediada, permitindo que políticas como o ISS Neutro incentivem diretamente a instalação ou manutenção de empresas no município do Rio de Janeiro. A aplicação de um programa semelhante utilizando o IBS enfrentaria limitações estruturais, uma vez que a tributação no destino estimula o consumo de serviços independentemente do local de sedimento da empresa. Dessa forma, o município teria dificuldade em condicionar benefícios fiscais a ações de empresas localizadas em seu território, reduzindo a efetividade de políticas voltadas à atração de empresas e ao fomento de práticas ambientais locais, como ocorre com o ISS Neutro. Essa limitação decorre tanto do princípio de neutralidade do IBS, que impede tratamento diferenciado de partes da base tributária, quanto da própria lógica de arrecadação no destino, que não vincula incentivos ao território municipal.

No que se refere ao fim do ICMS ecológico, observa-se que o art. 158, § 2º, III, da Constituição abriu oportunidade para sua substituição por um modelo de “IBS Ecológico”, uma vez que prevê que 5% da arrecadação do IBS será destinado aos municípios com base em indicadores de preservação ambiental, conforme legislação estadual. Isso abre a possibilidade de manutenção ou até ampliação da política de Transferência Fiscal Ecológica, caso o Estado do Rio de Janeiro institua um modelo de “IBS Ecológico” inspirado na política realizada com a repartição da receita do ICMS.

Entretanto, somente a partir de 2033, com a transição definitiva, será possível avaliar o montante efetivo da arrecadação do IBS destinado ao Estado, permitindo analisar se o modelo do “IBS Ecológico” será mais ou menos eficiente para desenvolvimento de políticas ambientais do que o ICMS Ecológico atual. Estudos quantitativos que simulam arrecadações da transição do ICMS Ecológico no Estado do Paraná apontam redução nos valores destinados aos municípios com a repartição de IBS nos critérios atualmente estabelecidos pela Constituição, o que poderá gerar um impacto nas políticas públicas ambientais (Araújo; Silva, 2025, p. 11-12). Isso sugere

que uma transição do ICMS Ecológico para o IBS Ecológico foi permitida pela reforma constitucional, mas exige acurácia sobre os critérios e valores a serem definidos em eventual legislação estadual, de modo a não prejudicar os recursos destinados ao desenvolvimento de políticas ambientais nos municípios beneficiados pelas transferências fiscais ecológicas.

Sob a perspectiva das capacidades estatais, observa-se que a reforma apresenta impactos distintos. No que se refere à capacidade de arrecadação, o IBS centraliza e simplifica tributos sobre bens e serviços, aumentando a previsibilidade da receita, reduzindo a litigiosidade e mitigando a guerra fiscal entre Estados e Municípios. Esse modelo tende a gerar maior estabilidade e reduzir a erosão fiscal, embora limite a autonomia local para criar incentivos que poderiam fomentar políticas específicas de desenvolvimento ou ambientais.

Quanto à capacidade administrativa, a criação do Comitê Gestor fortalece a fiscalização e a arrecadação, além de simplificar o cumprimento das obrigações tributárias para contribuintes e entes federativos. Entretanto, a eficiência dependerá de uma estrutura burocrática robusta e tecnologicamente apta para gerenciar partilhas e repasses de forma automática. Salienta-se que ainda não foi promulgada a lei instituidora do Comitê Gestor, a qual pode alterar o impacto no que tange à centralização federativa da administração tributária, que impactaria nos entes mais periféricos.

Finalmente, no que diz respeito à capacidade de implementação de políticas públicas, a extinção do ISS e do ICMS como instrumentos autônomos implica a perda de poder de criação de incentivos fiscais locais, sobretudo pelos municípios. As transferências ecológicas podem persistir, mas apenas como critérios de repartição da receita do IBS, tornando inviável a manutenção de políticas de tributação verde de forma independente.

6. CONCLUSÃO

A análise realizada permite concluir que a hipótese de que a Emenda Constitucional nº 132/2023 poderia reduzir a capacidade do Rio de Janeiro de implementar políticas ambientais por meio da tributação verde e das transferências fiscais ecológicas foi parcialmente confirmada. Observa-se que instrumentos como o ICMS Ecológico e o ISS Neutro possuem desenho institucional robusto, com mecanismos de incentivo, monitoramento e verificação capazes de manter, ainda que em escala limitada, políticas ambientais eficazes, evidenciando a capacidade estatal local de adaptação. No entanto, a extinção do ICMS e do ISS em sua forma tradicional e a centralização no Imposto sobre Bens e Serviços representam uma ameaça potencial à autonomia financeira e à previsibilidade desses instrumentos, podendo restringir a expansão e a sustentabilidade de tais políticas a longo prazo. Assim, a reforma impacta parcialmente a capacidade dos entes subnacionais, confirmando a hipótese em termos de vulnerabilidade futura, mas sem invalidar a efetividade demonstrada pelas políticas atualmente implementadas.

7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ARAÚJO, Lucas Pinheiro de; SILVA, Ivamauro Ailton de Sousa. Uma análise comparativa do critério ecológico no regime do ICMS no estado do Pará e a sua projeção no IBS. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 7, n. 4, jul./ago. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.56579/rei.v7i4.2212>. Acesso em: 5 out. 2025. ISSN 2674-8703.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO FINANCEIRO (ABDF). Créditos de Carbono – Programa ISS Neutro – Município do Rio de Janeiro. Webinar transmitido ao vivo em 18 dez. 2023, às 14h. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BWmlhASpJOI>. Acesso em: 5 out. 2025.

BALASSIANO, Marcel Grillo; SORIANO, Manoel Tabet (Coord.). **ISS Neutro: Rio saiu na frente no fomento ao mercado voluntário de crédito de carbono**. Estudo Especial. Rio de Janeiro: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://desenvolvimento.prefeitura.rio/issneutro/>. Acesso em: 5 out. 2025.

BICHARA, J.-P.; SANTANA, I. da S. M. de. A frustração da regulamentação do mercado global de carbono à luz das Conferências das Partes de 2021 a 2023. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 17, n. 3, p. e5736, 2024. DOI: 10.55905/revconv.17n.3-321. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/5736>. Acesso em: 5 out. 2025.

BISINOTO, Gustavo Domingos Sakr; VIANA, Cleverson Ricardo Soares; PEREIRA, Thiago Ferreira; NASCIMENTO, Natália Talita Araújo; ZANIN, Rodrigo Bruno; OLIVEIRA JUNIOR, Ernandes Sobreira. Panorama global das pesquisas sobre crédito de carbono: da semente de Quioto aos ventos da COP28. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 23, n. 1, p. 1-32, 2025. DOI: 10.55905/oelv23n1-031. ISSN 1696-8352.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 2024.

BUSCH, Jonah et al. A global review of ecological fiscal transfers. **Nature Sustainability**, v. 4, p. 756-765, set. 2021.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNUMERIT Working Paper Series**, Maastricht University, n. 2013-053, p. 1-52, 2013.

CUNHA, Luis Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Org.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

ENGEL, S.; PAGIOLA, S.; WUNDER, S. Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issue. **Ecological Economics**, v. 65, p. 663-674, 2008.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.100, de 4 de outubro de 2007. Altera a Lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 9 ago. 2023.

FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, 1982.

Revista de Tecnologia & Gestão Sustentável

ISSN 2764-6769 – volume 5, número 10, 2026

FIUZA, Anete Pinto. **ICMS ecológico: um instrumento para a gestão ambiental**. [S. l.: s. n.], 2005.

FURMAN, Jason. The concept of neutrality in tax policy. Testimony before the U.S. Senate Committee on Finance Hearing on "Tax: Fundamentals in Advance of Reform", 15 Apr. 2008. The Brookings Institution.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

MEDEIROS, Jenifer Cristine; GRISA, Catia. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 14, n. 34, dez. 2020. DOI: 10.14393/RCT143401. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/51787>. Acesso em: 8 abr. 2025.

ODELL, John S. Case study methods in international political economy. **International Studies Perspectives**, v. 2, n. 2, p. 161-176, 2001.

PARANÁ. Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491, de 21 de dezembro de 1990, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 1 out. 1991.

PARMO FOLLONI, A.; JOSÉBORGHI, V. O mercado de créditos de carbono e a possibilidade de fomento mediante incentivos fiscais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 1, p. 110-128, 2018. DOI: 10.5216/rfd.v42i1.36236. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/36236>. Acesso em: 25 set. 2025.

POPPER, Karl. **The logic of scientific discovery**. London; New York: Taylor & Francis e-Library, 2005.

RING, Irene. Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: the case of the ecological ICMS in Brazil. **Land Use Policy**, v. 25, n. 4, p. 485-497, out. 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DE AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE (Org.). **Nota técnica 2021: ICMS ecológico do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei nº 7.907, de 12 de junho de 2023. Altera a Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984, cria o Programa ISS Neutro, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 13 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 53.288, de 2 de outubro de 2023. Regulamenta o Programa ISS Neutro, criado pela Lei nº 7.907, de 12 de junho de 2023. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 3 out. 2023.

RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). **Observatório do Clima**. Disponível em: <https://seeg.eco.br>. Acesso em: 2 out. 2025.

SILVA, Eduardo Russo de Almeida da; FIGUEIRA, Ariane Roder; ROCHA, Gustavo Gomes. Rebranding Rio: from marvelous city to the capital of entrepreneurship and innovation. **Journal of Contemporary Administration**, v. 29, n. 1, 2025. DOI: 10.1590/1982-7849rac2025240103.en.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUSA, Roberto Mediato Cunha de et al. (Org.). ICMS ecológico: instrumento de gestão ambiental. **Revista Perspectiva**, Erechim, v. 35, n. 129, p. 27-43, mar. 2011.

Revista de Tecnologia & Gestão Sustentável

ISSN 2764-6769 – volume 5, número 10, 2026

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (Org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 8. (Cadernos Enap, 133). ISBN 0104-7078.

UNITED NATIONS. **Paris Agreement**, 12 Dec. 2015. Entry into force 4 Nov. 2016. United Nations, Treaty Series, v. 3156, p. 79. Disponível em: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en. Acesso em: 3 out. 2025.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development** (A/RES/70/1). New York: UN, 25 Sept. 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 3 out. 2025.

WILLIAMS, Malcolm. **Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform**. *Journal of Institutional Economics*, v. 17, n. 2, p. 339-357, 2021.

WILLIAMS, Malcolm. **Key concepts in the philosophy of social research**. London: SAGE, 2016. ISBN 978-0-85702-741-2; 978-0-85702-742-9 (pbk).