

TRANSFERÊNCIAS AMBIENTAIS E COORDENAÇÃO FEDERATIVA: DO ICMS ECOLÓGICO AO IBS ECOLÓGICO^{1,2}

Biancca Scarpline de Castro³

André Albuquerque Sant'Anna⁴

Maira Luiza Spanholi⁵

Marcello Sartore de Oliveira⁶

Carlos Eduardo Frickmann Young⁷

Este artigo discute as implicações da Reforma Tributária no Brasil para a política de transferências de recursos para municípios por critérios ambientais definidos por legislação estadual – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) Ecológico. A Reforma Tributária criou o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o qual substituirá o ICMS e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), e o que antes era denominado ICMS Ecológico passará a se chamar IBS Ecológico. Consequentemente, será preciso rever as dezessete legislações estaduais de ICMS Ecológico em vigor, bem como criar normas para os estados que ainda não adotam critérios ambientais de transferência para os municípios. O trabalho apresenta as modificações criadas pela nova regra, incluindo a ampliação da base de cálculo e a homogeneização do percentual de 5% para critérios ambientais de repasse. Estima-se que o repasse anual de recursos para municípios a partir de critérios ambientais subirá dos atuais R\$ 5,3 bilhões para R\$ 10,4 bilhões, valor equivalente a 0,1% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. A autonomia dos estados para definir os critérios de desempenho foi preservada, reforçando-se o papel do IBS Ecológico como instrumento de coordenação dos objetivos da política ambiental entre os entes estaduais e municipais. Porém, é fundamental garantir a identificação adequada de indicadores relevantes e o seu efetivo monitoramento, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, para que o futuro IBS Ecológico impulse uma melhoria significativa na gestão ambiental municipal.

Palavras-chave: ICMS Ecológico; IBS Ecológico; Reforma Tributária; coordenação de políticas públicas; política ambiental.

ENVIRONMENTAL TRANSFERS AND FEDERATIVE COORDINATION: FROM ECOLOGICAL ICMS TO ECOLOGICAL IBS

This article discusses the implications of Brazil's Tax Reform for the policy of transferring resources to municipalities based on environmental criteria defined by state legislation (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS Ecológico). The Tax Reform created the Tax on Goods and Services (Imposto sobre Bens e Serviços – IBS), which replaces both the ICMS and ISSQN (service tax).

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppp71art1>.

2. Esta edição da revista PPP atende à chamada temática de 2024, que receptionou artigos submetidos até junho de 2025. A enumeração da edição segue a ordem original da revista, referente ao último período de 2024.

3. Professora no magistério superior da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). *E-mail:* bianccacastro@ufrj.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6803897679311046>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4878-1419>.

4. Professor colaborador na Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail:* andre_albuquerque@id.uff.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2809896893987958>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5408-6765>.

5. Professora no magistério superior da Universidade Estadual de Mato Grosso (Unemat). *E-mail:* mairaspanholi@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9159973620318085>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2026-7752>.

6. Professor no magistério superior da UFRRJ. *E-mail:* msartoliveira@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0335675911587747>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9365-4684>.

7. Professor no magistério superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail:* young@ie.ufrj.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9132537574929792>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4225-4936>.

As a result, the 17 existing state laws on the Ecological VAT will need to be revised, and new regulations will be required in states that have not yet adopted environmental criteria for municipal transfers. The article outlines the changes introduced by the new framework, including the expansion of the tax base and the standardization of a 5% share for transfers based on environmental criteria. It is estimated that annual transfers to municipalities under environmental criteria will increase from the current BRL 5.3 billion to BRL 10.4 billion, equivalent to 0.1% of Brazil's GDP. State autonomy to define performance criteria has been preserved, reinforcing the role of the Ecological IBS as a coordination tool for environmental policy goals among state and municipal governments. However, it is crucial to ensure the proper identification of relevant indicators and their effective monitoring – both in urban and rural areas – so that the future Ecological IBS drives significant improvements in municipal environmental management.

Keywords: Ecological ICMS; Ecological IBS; tax reform; public policy coordination; environmental policy.

TRANSFERENCIAS AMBIENTALES Y COORDINACIÓN FEDERATIVA: DEL ICMS ECOLÓGICO AL SBI ECOLÓGICO

Este artículo analiza las implicaciones de la Reforma Tributaria en Brasil para la política de transferencias de recursos a los municipios basada en criterios ambientales definidos por la legislación estatal (ICMS Ecológico). La Reforma Tributaria creó el Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS), que sustituye al ICMS y al ISSQN (impuesto de servicio). Como consecuencia, será necesario revisar las 17 legislaciones estatales vigentes sobre el ICMS Ecológico, así como establecer normas para los estados que aún no han adoptado criterios ambientales para las transferencias a los municipios. El trabajo presenta las modificaciones introducidas por la nueva normativa, incluyendo la ampliación de la base de cálculo y la estandarización del porcentaje del 5% para los criterios ambientales de reparto. Se estima que la transferencia anual de recursos a los municipios con base en criterios ambientales aumentará de los actuales R\$ 5,3 mil millones a R\$ 10,4 mil millones, lo que equivale al 0,1% del PIB brasileño. Se mantuvo la autonomía de los estados para definir los criterios de desempeño, reforzando el papel del IBS Ecológico como instrumento de coordinación de los objetivos de la política ambiental entre los niveles estatal y municipal. No obstante, es fundamental garantizar la adecuada identificación de indicadores relevantes y su efectivo monitoreo, tanto en áreas urbanas como rurales, para que el futuro IBS Ecológico impulse una mejora significativa en la gestión ambiental municipal.

Palabras clave: ICMS Ecológico; IBS Ecológico; reforma fiscal; coordinación de políticas públicas; política ambiental.

JEL: Q58; Q56; R58.

1 INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é um tributo de competência estadual estabelecido pela Constituição Federal (CF/1988), de cuja arrecadação um percentual de 25% deve ser distribuído aos municípios (Brasil, 1988). Essa distribuição segue as diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020. Segundo essa norma, 65% do valor arrecadado deve ser distribuído de acordo com o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas pelos municípios e até 35% serão distribuídos a partir do que dispuser a lei estadual (Brasil, 2020).

A partir dessa possibilidade, dezessete estados brasileiros passaram a incorporar parâmetros ambientais na repartição das receitas do ICMS com os municípios, o que é chamado de ICMS Ecológico (ICMS-E). Não se trata de um novo tributo, mas, sim, de um incentivo fiscal que aumenta o repasse de recursos sem vínculos para os municípios que apresentam melhor desempenho em critérios ambientais definidos pela legislação estadual (Castro *et al.*, 2019).

A Reforma Tributária, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023), criou o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que substituirá o ICMS e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e terá competência compartilhada entre os estados, o Distrito Federal e os municípios. Com o IBS, foram definidos novos critérios obrigatórios, para todos os estados, de repartição do imposto arrecadado, sendo incluído o repasse de 5% para municípios a partir de indicadores ambientais, criando-se o IBS Ecológico (IBS-E). Como ainda não foi publicada a regulamentação desse novo tributo, existem inseguranças quanto ao seu funcionamento (Guimarães e Schneider, 2023). No entanto, sabe-se que as regras atuais do ICMS-E deverão ser modificadas para se adaptar à nova lei, inclusive com sua extensão para os estados que ainda não implementaram critérios ambientais de repasse para municípios. Acredita-se, portanto, que essa seja uma oportunidade para ampliar a coordenação entre os entes em termos das políticas ambientais regionais, com um potencial incremento na destinação de recursos para esse tipo de política.

O objetivo deste artigo é caracterizar e analisar a transição do ICMS-E para o IBS-E, propondo recomendações que contribuam para a efetividade dos resultados ambientais da nova política fiscal. Além disso, este artigo também oferece uma estimativa do valor adicional dos repasses baseados em critérios ambientais com a regulamentação do IBS-E. Para isso, o artigo está estruturado da seguinte forma: a seção 2 discute a coordenação federativa; a seção 3 apresenta um panorama do ICMS-E no Brasil; a seção 4 analisa as disposições da Reforma Tributária, com foco no repasse de receitas do IBS aos municípios; a seção 5 descreve a metodologia adotada, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental; a seção 6 apresenta projeções financeiras dos repasses do IBS-E; e a seção 7 propõe recomendações para a efetividade da política fiscal ambiental no novo arranjo tributário.

2 COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O sistema federativo brasileiro instaura uma divisão de poder entre União, estados e municípios, de forma que tenham autonomia política, legal, administrativa e fiscal. Esses entes também têm competências exclusivas e compartilhadas no atendimento dos objetivos da República, relacionadas aos direitos individuais, políticos e sociais, o que impõe uma relação de interdependência entre eles.

Dessa forma, o sistema federativo brasileiro demanda um equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência, permitindo que a soberania seja compartilhada ao longo do tempo (Abrucio, 2005). A “interdependência” entre os entes implica necessidade de coordenação, pois remete a ações multilaterais e recíprocas, que podem ser mais intensas e previsíveis ou mais complexas e incertas (Repetto e Fernández, 2012).

A coordenação na dimensão federativa pode ser definida como o “gerenciamento das atividades interdependentes entre os vários níveis de governo” (Castro e Young, 2017, p. 44). Essa definição é interessante, pois não oculta a cooperação, o conflito e a concorrência que podem existir em processos dessa natureza. Além disso, não limita o número de atores e de instituições que participam da coordenação. Por outro lado, requer compreender quais são as atividades interdependentes realizadas entre instituições, atores e políticas, para gerenciá-las e aprimorar seus resultados.

Duas áreas relevantes para o presente estudo têm alta interdependência no sistema federativo brasileiro: a gestão ambiental e o regime fiscal. No que se refere à gestão ambiental, a CF/1988 (Brasil, 1988) estabeleceu como competência comum dos entes proteger e preservar o meio ambiente, bem como combater a poluição em qualquer de suas formas. Além disso, na gestão ambiental, as ações estão inter-relacionadas, o que significa que uma alteração na gestão de um município pode afetar a qualidade ambiental de toda uma região, corroborando a ideia de interdependência (Castro, Young e Oliveira, 2024).

No caso do regime fiscal, a federação brasileira adotou a separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos municípios, dos estados e da União. No entanto, a arrecadação de tributos é extremamente desigual entre os governos subnacionais, seja em razão da dinâmica socioeconômica regional, que impacta o volume de recursos recolhidos, seja da distinta capacidade administrativa para a arrecadação (Arretche, 2004; Grin, Miotta e Batista, 2023). Tais situações repercutem diretamente sobre a realização das políticas públicas que demandam recursos para serem implementadas por cada ente competente, a fim de evitar a ineficiência por falta de custeio ou o “jogo de empurra” (Dallari, 2019).

A Reforma Tributária, estabelecida por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023, promove uma nova dimensão de interdependência entre a gestão ambiental e o regime fiscal, ao instituir como princípio do Sistema Tributário Nacional a defesa do meio ambiente (Brasil, 2023, § 3º, art. 145). Essa mudança abre novos caminhos para a utilização da tributação como ferramenta para a promoção da sustentabilidade, incentivando práticas ecologicamente responsáveis e desencorajando atividades prejudiciais ao meio ambiente. Igualmente promove a noção de extrafiscalidade, com o uso de tributos para incentivar ou desestimular comportamentos, além da arrecadação voltada ao custeio de políticas públicas.

A extrafiscalidade pode ser utilizada para promover direitos fundamentais e alcançar objetivos constitucionais, orientando a população a agir em prol de bens públicos, como é o caso do meio ambiente (Silva *et al.*, 2025).

Assim, para garantir o gerenciamento dessas interdependências, são necessários mecanismos de coordenação que possam equilibrar os conflitos característicos do federalismo. Há diferentes mecanismos de coordenação previstos pela literatura:

- comunicação, padronização e hierarquia (Mintzberg, 2008);
- mecanismos de liderança e arranjos em rede (Metcalfe, 1996);
- hierarquia, arranjos em redes e mecanismos de mercado (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010);
- cooperação, competição e gestão de conflitos (Malone e Crowston, 1994); e
- mecanismos financeiros, normativos, organizacionais, gerenciais e informacionais (Jaccoud, 2020).

A utilização desses mecanismos depende do contexto, da natureza da relação entre os entes e das atividades interdependentes que se pretende gerenciar. Eles se referem a aspectos políticos (que dependem da dispersão da autoridade e das negociações) e operacionais, pautados pela comunicação, normas e financiamentos. Por outro lado, tais mecanismos não são excludentes, podendo ser utilizados ao mesmo tempo, para alcançar os resultados desejados.

Ao tratar da relação entre gestão ambiental e regime fiscal no federalismo brasileiro, são enfatizados os mecanismos de coordenação apontados por Malone e Crowston (1994). A cooperação envolve o compartilhamento de autoridade a partir do estabelecimento de acordo (formal ou informal) e da implementação de uma estratégia voltada a atingir os objetivos estabelecidos (Malone e Crowston, 1994). Ela pode contribuir para otimizar a utilização de recursos comuns, mas, quando mal estabelecida, pode confundir-se com paternalismo, resultando mais em subordinação ou parasitismo do que em parceria (Abrucio, 2005). Além disso, em um ambiente multipartidário, com alto nível de dispersão de poder e de conflito político, como no Brasil, a cooperação nem sempre é viável (Palermo, 2000).

O conflito trata da oposição de interesses, das disputas e dos desentendimentos. Ele é constitutivo da coordenação, principalmente quando o sistema político é guiado pela polarização e pela dispersão ideológica (Souza, 2018). Dessa forma, o gerenciamento adequado dos conflitos é necessário e pode gerar resultados considerados positivos, como o aumento da produtividade e da inovação (Dimas e Lourenço, 2011). No entanto, sua negligência pode levar a situações de paralisia administrativa e de ineficiência.

Já a competição implica concorrência ou rivalidade na busca de um mesmo objetivo. As federações requerem determinadas formas de competição entre os níveis de governo, tanto pela importância dos controles recíprocos – que evitam a concentração de poder em um único nível – quanto pelo estímulo à inovação e à melhoria da gestão local, já que os eleitores podem comparar o desempenho dos vários governantes. Contudo, a competição exacerbada rompe com a perspectiva de solidariedade entre os entes e pode tomar rumos predatórios, como em situações de guerra fiscal (Abrucio, 2005).

O regime federativo no país abre espaço para o uso da cooperação, da gestão de conflitos e da competição como mecanismos de coordenação para atingir os objetivos desejados, como a gestão ambiental adequada. Essa situação é influenciada pelo Regime Fiscal, o qual contribui para a construção das relações entre os entes, uma vez que a concretização de suas competências vai depender, além de outros fatores, de sua capacidade financeira.

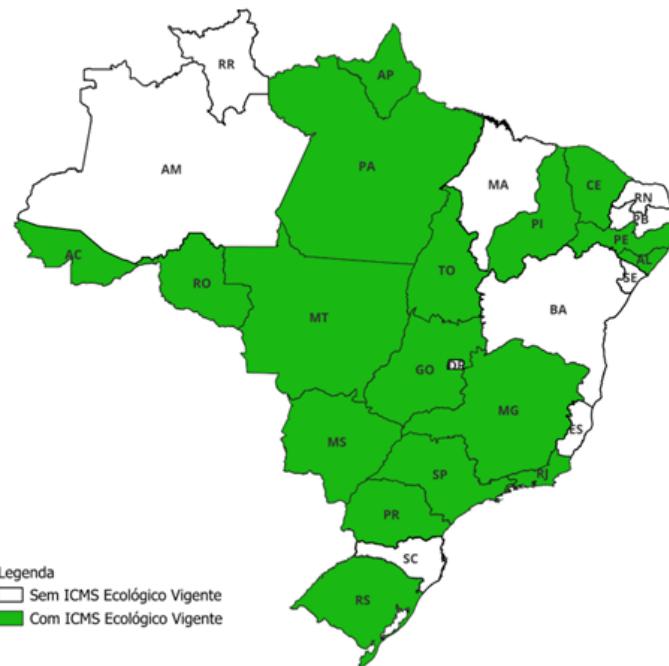
Assim, a Reforma Fiscal abre espaço para novos arranjos entre os entes, que devem buscar um equilíbrio e uma melhor adequação entre esses mecanismos, procurando ressaltar seus aspectos positivos em detrimento dos negativos. Nesse caso, trata-se de uma questão técnica que envolve ajustes gerenciais, mas também de uma questão política, devido à necessidade de pactuar visões e perspectivas entre os atores, para que as atividades interdependentes sejam bem gerenciadas (Castro, Young e Oliveira, 2024).

3 ICMS-E

O ICMS-E teve origem no estado do Paraná, em 1991, como resultado de uma articulação entre o governo estadual e os municípios. A criação do mecanismo foi motivada, principalmente, pela necessidade de compensar economicamente os municípios que tinham restrições no uso do seu território em função da preservação dos mananciais de abastecimento (Nadir Júnior, Salm e Menegasso, 2007). Sua implementação pioneira no Paraná consolidou-se como referência nacional, influenciando a adoção do ICMS-E em outros estados brasileiros.

Atualmente, dezessete estados adotam legislações semelhantes, incorporando critérios ambientais na distribuição das receitas do ICMS (figura 1). A Paraíba tem uma lei estadual sobre o tema, porém a política foi suspensa por decisão judicial e ainda não foi implementada no estado.

FIGURA 1
Estados brasileiros com ICMS-E vigente e implementado



Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

A estruturação do ICMS-E varia conforme os objetivos estabelecidos por cada estado. Em alguns casos, o repasse tem como finalidade compensar financeiramente os municípios por manterem, em seus territórios, áreas com restrições de uso, como as Unidades de Conservação (UCs). Em outros contextos, o ICMS-E é utilizado com o intuito de estimular os municípios a implementarem políticas e ações voltadas à conservação ambiental e à promoção do desenvolvimento sustentável (Merlin e Oliveira, 2016). A tabela 1 apresenta os critérios de distribuição de recursos e o percentual da cota-parte distribuído por estado, bem como o ano de adoção da política.

TABELA 1

Estados que possuem ICMS-E, seus critérios de distribuição de recursos e o percentual da cota-partes distribuído

Estado	Ano	Critérios ambientais e respectivos percentuais de distribuição	% total da cota-partes
Paraná	1991	UCs e terras indígenas (2,50%) Mananciais de abastecimento público de águas (2,50%)	5,00
Mato Grosso do Sul	1991	UCs e terras indígenas (3,50%) Gestão de resíduos sólidos (1,50%)	5,00
São Paulo	1993	IRA (0,50%) IAP (1,00%) IVEG (1,00%) IRS (0,50%)	3,00
Minas Gerais	1995	UCs (45,45%) Sistema de tratamento de lixo e/ou esgoto sanitário (45,45%) Mata seca (9,10%)	1,10
Rondônia	1996	UCs e terras indígenas	5,00
Amapá	1996	UCs e terras indígenas	2,00
Rio Grande do Sul	1998	UCs, terras indígenas e áreas inundadas por barragens	7,00
Mato Grosso	2000	UCs e terras indígenas	5,00
Pernambuco	2000	UCs e iniciativas de proteção e conservação de corpos d'água (1,50%) Sistema de gestão de resíduos sólidos (1,00%)	2,50
Tocantins	2002	Política ambiental (1,50%) Controle de queimadas (1,50%) UC e terras indígenas e quilombolas (4,00%) Saneamento básico, conservação da água (3,50%) Manejo do solo (1,50%) Turismo sustentável (1,00%)	13,00
Acre	2004	UCs e terras indígenas (50,00%) Índice de efetividade da gestão ambiental (50,00%)	2,50
Rio de Janeiro	2007	UCs (36%) UCs municipais (9%) Mananciais (10%) Resíduos sólidos (20%) Esgoto (20%) Remediação de vazadouros (5%)	2,50
Ceará	2008	Gerenciamento de resíduos sólidos (2,00%)	2,00
Piauí	2008	Gerenciamento de resíduos sólidos Educação ambiental Redução do desmatamento Redução do risco de queimadas Conservação do solo, da água e da biodiversidade Mananciais de abastecimento Identificação de fontes de poluição Edificações irregulares Unidade de conservação Política municipal do meio ambiente	5,00

(Continua)

(Continuação)

Estado	Ano	Critérios ambientais e respectivos percentuais de distribuição	% total da cota-parte
Goiás	2011	Gerenciamento de resíduos sólidos Educação ambiental Redução do desmatamento Redução do risco de queimadas Conservação do solo, da água e da biodiversidade Mananciais de abastecimento Identificação de fontes de poluição Edificações irregulares UCs Política municipal do meio ambiente	5,00
Paraíba ¹	2011	UCs (5,00%) Coleta e tratamento de lixo (5,00%) CAR (14,16%) Área de preservação permanente (11,06%) Reserva legal (10,70%)	10,00
Pará	2012	Área antropizada (13,12%) Vegetação nativa (13,87%) Áreas de uso restrito (12,02%) Áreas de uso sustentável (12,48%) Análise de CAR no município (12,61%)	8,00
Alagoas	2020	UCs (1,00%) Coleta seletiva (1,00%) Manejo de resíduos sólidos (0,50%) Plano municipal de saneamento básico (0,50%)	3,00

Fonte: Castro, Young e Amend (2022).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Lei nº 9.600/2011, da Paraíba, com eficácia suspensa por decisão cautelar na ADI nº 999.2012.000549-4/001 (TJPB).

Obs.: IRA – Índice de Reservatórios de Água; IAP – Índice de Áreas Protegidas; IVEG – Índice de Vegetação Nativa; IRS – Índices de Resíduos Sólidos; e CAR – Cadastro Ambiental Rural.

A tabela 1 mostra que os critérios mais utilizados pelos estados para a distribuição de recursos são a existência e a manutenção de UCs e o gerenciamento adequado de resíduos sólidos. Entretanto, é possível observar também critérios específicos como percentual da análise do CAR no município e turismo sustentável, mobilizados a partir dos interesses do estado.

Diferentes estudos analisam a eficácia do ICMS-E na gestão ambiental. Estudos de Pinto *et al.* (2015) e de Fernandes *et al.* (2011) apontam que o ICMS-E foi capaz de estimular a criação de novas UCs. Castro *et al.* (2018) destacam que esse estímulo foi, em média, de 22 mil hectares de áreas protegidas municipais criadas anualmente nos estados que têm ICMS-E em comparação com estados que não o têm. Ruggiero *et al.* (2022) mostram que o ICMS-E, de fato, leva à criação de novas áreas protegidas, porém de qualidade inferior no que diz respeito ao nível de proteção. Outros estudos apontam o impacto positivo do ICMS-E sobre a gestão municipal e sobre a participação social. Aydos e Figueiredo Neto (2016) mostram que o ICMS-E influenciou os municípios a integrarem os Comitês de Bacia Hidrográfica; a terem um conselho municipal do meio ambiente, um fundo municipal do meio ambiente e uma secretaria municipal de meio ambiente; e a

criarem legislação específica para tratar da questão ambiental. Já estudo de Nogueira, Monteiro e Mazza (2013) mostrou que o ICMS-E é responsável pela melhoria de indicadores ambientais municipais.

É importante destacar que os repasses do ICMS-E aos municípios não são vinculados. Ou seja, os recursos podem ser utilizados livremente, sem a obrigatoriedade de destiná-los para a gestão ambiental. No entanto, ainda que o repasse financeiro por meio do ICMS-E não seja garantia de investimento na área ambiental, esse incentivo orienta os municípios sobre quais são as políticas mais relevantes (Ring, 2008). Dessa maneira, a pesquisa de Castro *et al.* (2019) revela que há correlação estatisticamente significativa entre a proporção do ICMS-E na receita municipal e os investimentos em ações ambientais, o que indica que os municípios respondem positivamente ao incentivo fiscal, quando ele representa uma parcela relevante da receita local.

Esse mesmo resultado foi obtido por pesquisa mais recente para o estado de Mato Grosso. Spanholi, Young e Videira (2023) mostraram que, entre 2013 e 2019, os municípios que receberam repasse do ICMS-E apresentaram, de forma consistente, maiores gastos com a função *gestão ambiental* em comparação aos que não o receberam. A análise econometrística confirmou que, em média, cada real repassado por meio do ICMS-E resulta em um acréscimo de R\$ 0,15 nos gastos com gestão ambiental (Spanholi, Young e Videira, 2023).

Assim, os resultados apontam que o ICMS-E é utilizado com vistas a coordenar os interesses dos estados e as ações dos entes municipais com relação à gestão ambiental. Nesse sentido, a coordenação ocorre através de um mecanismo de competição positiva entre os municípios que, para obter maiores verbas dos repasses estaduais, tentam cumprir os critérios ambientais, o que aumenta seus gastos com o tema (Castro *et al.*, 2019). Em outras palavras, o ICMS-E estabelece uma concorrência entre os municípios para alcançar os objetivos ambientais dos estados, gerando bem-estar para toda a população.

4 A REFORMA FISCAL E O IBS-E

Em dezembro de 2023, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 132, que altera o Sistema Tributário Nacional. A Reforma Tributária substitui seis tributos por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo IBS, de estados e municípios.

O IBS unificará o ICMS e o ISSQN, tributos que incidem sobre a circulação de bens e sobre a prestação de serviços. Da mesma maneira que o modelo europeu, esse novo tributo contará com uma base ampla de incidência e adotará o princípio da não cumulatividade, o que contribuirá para a redução de distorções no sistema e para o combate à sonegação fiscal (Duque, 2024).

O IBS será implantado gradualmente: a partir de 2026, começará a ser cobrado com alíquota de 0,1%, em caráter de teste. Em 2027, suas alíquotas aumentarão progressivamente, enquanto o ICMS e o ISSQN começarão a ser reduzidos. Esse processo de transição seguirá até 2033, quando o IBS passará a vigorar plenamente, substituindo de forma definitiva o ICMS e o ISSQN (Peixoto, 2024).

A Reforma introduziu a competência tributária compartilhada, prevista no art. 156-A da CF/88. Por essa nova lógica, a União será responsável por definir os principais elementos da regra-matriz de incidência do IBS. Já os estados, o Distrito Federal e os municípios terão competência para estabelecer as alíquotas aplicáveis desse imposto. A cobrança do IBS será feita com base na soma das alíquotas do estado e do município destinatários da operação. Embora a União coordene a estrutura normativa do imposto, toda a arrecadação será destinada a estados e municípios, já que o IBS substitui o ICMS e o ISSQN (Duque, 2024).

O Comitê Gestor do IBS, instituído pelo artigo 156-B da CF/88, será o responsável por coordenar a administração do novo imposto, assegurando a atuação conjunta dos entes federativos. Caberá a ele interpretar a legislação de forma unificada, gerir a arrecadação e a distribuição da receita e solucionar disputas administrativas. Estruturado como uma entidade pública de regime especial, contará com autonomia técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Conforme Albano (2024, p. 82), os entes federativos continuam detentores de ingerência sobre o tributo compartilhado, mas a exercerão por representação, no Comitê Gestor do IBS, em “prol de estabelecer-se uma uniformidade que deverá proporcionar maior segurança jurídica aos sujeitos passivos da relação tributária”. Com essa estrutura, busca-se maior segurança jurídica e previsibilidade para os contribuintes, evitando-se as guerras fiscais e melhorando a desigualdade da distribuição de recursos entre estados e municípios.

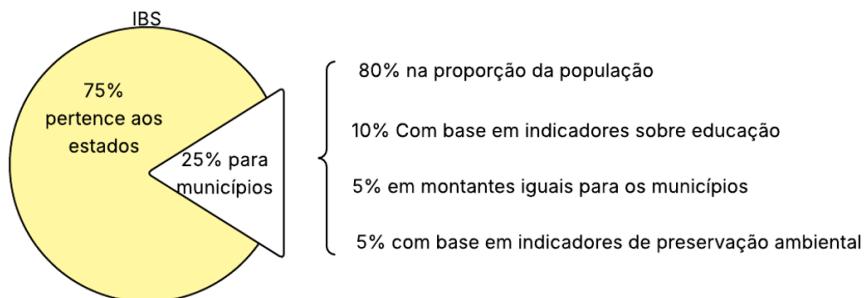
A Reforma Tributária não deixou as questões ambientais de fora de seu escopo. Embora o foco principal tenha sido a simplificação e a modernização do sistema tributário, a proposta incorporou mecanismos que visam alinhar a política fiscal ao desenvolvimento sustentável. Entre esses mecanismos está a defesa do meio ambiente como um dos princípios do Sistema Tributário Nacional, mencionada anteriormente. Além disso, há a previsão de incentivos a partir de critérios de sustentabilidade ambiental; a criação de um regime tributário diferenciado para os biocombustíveis; o Imposto Seletivo, voltado para a tributação de produtos e de serviços que causem danos à saúde e ao meio ambiente; e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, concebido com foco em sustentabilidade.

Especificamente relacionado ao IBS, a Reforma Tributária definiu critérios diversos para a distribuição dos 25% da arrecadação destinados aos municípios (figura 2). Entre esses critérios, com base nos resultados positivos do ICMS-E,

foi instituído repasse de 5% a partir de indicadores de preservação ambiental, instituindo o IBS-E. De acordo com a Emenda Constitucional nº 132/2023, os estados ainda terão a possibilidade de definir quais serão os indicadores ambientais considerados para os repasses.

FIGURA 2

Critérios de repasse do IBS para os municípios definidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023



Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Ao comparar as regras atuais do ICMS-E com as que serão adotadas com a implementação do IBS-E, notam-se duas mudanças importantes. A primeira é que, atualmente, os estados não são obrigados a incluir critérios ambientais na distribuição dos repasses do ICMS, razão pela qual nem todos adotam o ICMS-E. No entanto, com a implementação do IBS, todas as unidades federativas deverão destinar parte da receita desse tributo aos municípios com base em critérios ambientais. Essa inovação institucional constitui um passo importante para o aprimoramento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), buscando a coordenação e a efetividade da gestão ambiental no país.

A outra mudança é que, no sistema vigente, cada estado que adota o ICMS-E define o percentual destinado à preservação ambiental dentro dos 25% repassados aos municípios. Isso gera ampla heterogeneidade regional, com percentuais de repasses indo de um intervalo de 1,1% (caso de Minas Gerais) a 13% (Tocantins). Já com o novo modelo do IBS, ocorrerá uma padronização nacional, com repasse fixo de 5% dos 25% destinados aos municípios, o que equivale a 1,25% da arrecadação total desse novo tributo.

No entanto, essa relação entre progressos na agenda extrafiscal para a pauta ambiental na Reforma Tributária não se deu sem controvérsias. De um lado, alguns produtos com elevado impacto ambiental foram excluídos das medidas que poderiam desincentivar seu consumo. Um exemplo é a inclusão da carne bovina – independentemente do modo de produção, sustentável ou não – na Cesta

Básica Nacional de Alimentos com alíquota zero. Além disso, combustíveis fósseis derivados do petróleo ficaram de fora da lista de produtos sujeitos ao Imposto Seletivo, apesar de sua reconhecida capacidade poluidora.

Por outro lado, no que diz respeito justamente à inserção do IBS-E, a primeira versão da reforma aprovada na Câmara não contava com esse dispositivo. Foi apenas no relatório do senador Eduardo Braga que a previsão do IBS-E, com o percentual de repasse de 5%, foi inserida, para ser finalmente aprovada no texto final. Esse processo exigiu um trabalho importante de coordenação, no qual algumas instâncias do governo, bem como representantes dos municípios, chamaram atenção para o risco de descontinuidade da política que compensa e premia os municípios pelo desempenho ambiental (Oliveira, 2023). A mobilização de diferentes atores em defesa da permanência, na Reforma Tributária, de um mecanismo similar ao ICMS-E ilustra a dimensão política da coordenação, evidenciando a necessidade de pactuar visões e interesses distintos. Esse processo foi essencial para que os critérios ambientais fossem mantidos na distribuição dos repasses do IBS.

5 METODOLOGIA

Com o objetivo de caracterizar e de analisar a transição do ICMS-E para o IBS-E, inicialmente, foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre a coordenação federativa e o ICMS-E no Brasil. Nesses casos, buscou-se identificar as relações entre estados e municípios na gestão ambiental e na transferência fiscal, bem como os estados que têm ICMS-E, seus critérios de repasse e seus principais resultados. Também foram analisados documentos sobre a Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, com vistas a caracterizar as mudanças nas transferências fiscais ambientais.

Além disso, buscou-se dimensionar financeiramente a alteração dos repasses de recursos por critérios ambientais instituídos pela Reforma Fiscal. Assim, foi realizada uma comparação dos valores transferidos a título de ICMS-E com o potencial de repasse do IBS-E, tendo o ano de 2023 como base (dados mais recentes disponíveis). Para essa análise, foi necessário acessar os dados de arrecadação de ICMS e de ISSQN por Unidade da Federação, a partir das bases disponibilizadas pelo Relatório Finanças do Brasil (Finbra)⁸ e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).⁹ Uma vez que não existe uma base unificada das transferências realizadas por critérios ambientais, foi necessário estimar o repasse de ICMS-E de cada estado, sendo que muitos não disponibilizam esses dados de forma transparente. Dessa forma, para cada estado que possui legislação de ICMS-E, foi calculado o seu repasse para os municípios a partir da seguinte fórmula:

8. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

9. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

$$\text{ICMS-E} = \text{ICMS} \cdot 25\% \cdot y\% \text{ de repasse definido em lei estadual} \quad (1)$$

Na fórmula (1), o $y\%$ de repasse pelos critérios ambientais para os municípios foi estabelecido a partir das leis estaduais e o ICMS foi calculado a partir da base Finbra/Siconfi.

Para simular o valor que seria repassado caso o IBS estivesse vigente em 2023, assumiu-se que a soma do ICMS e ISSQN, arrecadados nos estados, corresponde ao valor do IBS. De um lado, essa premissa se justifica pela hipótese de manutenção da carga tributária, um preceito da própria Reforma Tributária. Por outro lado, uma fragilidade dessa hipótese reside no fato de que parte relevante do ICMS é cobrada no estado de origem (com mecanismos de transferências entre estados), enquanto o IBS será cobrado no estado de destino. Simular com precisão as variações regionais entre ICMS e IBS iria requerer uma matriz de fluxos de bens e serviços entre todos os estados do país. No entanto, diante das incertezas causadas pela ausência de regulamentação da Reforma, tal esforço não se justificaria nesse momento, uma vez que os parâmetros necessários para uma modelagem precisa ainda não foram definidos. Ainda assim, a premissa de manutenção da carga tributária é válida, pois apenas a distribuição entre estados é que sofreria alguma divergência.

A partir da soma de ICMS e ISSQN, ou seja, do IBS simulado para 2023, foi aplicado o valor de 5% para repasses ambientais, dentro dos 25% a serem repassados aos municípios. Desse modo, cada estado repassará aos seus municípios 1,25% (equivale a $25\% \times 5\%$) dos recursos arrecadados com o IBS por critérios ambientais. Em seguida, a magnitude estimada foi comparada com o produto interno bruto (PIB) nacional, para que se pudesse ter uma dimensão do valor a ser transferido para os municípios.

6 RESULTADOS

A tabela 2 apresenta um cenário comparativo entre a arrecadação do ICMS-E e do futuro IBS-E, usando como base a arrecadação do ICMS e do ISSQN de 2023.¹⁰ As colunas da tabela 2 são apresentadas, de forma a calcular os valores conforme a metodologia apresentada na seção anterior. Para o ICMS-E, trata-se da multiplicação da coluna *Parcela do ICMS repassada aos municípios* pelo valor da coluna *ICMS-E (%)*. Com isso, é possível chegar ao valor estimado dos repasses, como se observa na coluna *Valor ICMS-E*. De acordo com as estimativas realizadas, cerca de R\$ 5,3 bilhões foram repassados aos municípios devido aos critérios ambientais estabelecidos nos estados que têm ICMS-E, o que equivale a 0,05% do PIB daquele ano.¹¹

10. O exercício considera o ano de 2023 como base para as estimativas por Unidade da Federação (UF). Considera-se, no entanto, que não há perda de generalidade, por não se considerar uma série temporal maior. Afinal, quando se considera um período mais longo (de 2016 a 2024, por exemplo), a participação de ICMS e de ISS em relação ao PIB oscila muito pouco. Para mais detalhes, Brasil (2025).

11. O PIB de 2023 foi de R\$ 10.856,1 bilhões (IBGE, 2023).

A implementação do IBS-E ampliará a base de municípios que receberão recursos devido ao seu desempenho ambiental, uma vez que se estende a todos os estados. Assim, caso o IBS-E estivesse em vigor em 2023, o valor total repassado seria praticamente o dobro dos valores atuais, ou seja, R\$ 10,4 bilhões, o que equivale a 0,1% do PIB. Esse montante é similar aos gastos médios ambientais do governo federal no período de 2001 a 2022 (Viana, 2024). Para chegar a esse valor, a coluna *IBS Simulado – ICMS + ISS* foi multiplicada por 5%. Com isso, temos o valor estimado dos repasses para o IBS-E na coluna *Valor IBS-E*.

TABELA 2
Repasses de ICMS-E e IBS-E: anual (2023)

UF	ISS (R\$ 1 milhão)	ICMS (R\$ 1 milhão)	Parcela do ICMS repassada aos municípios – 25% (R\$ 1 milhão)	IBS Simulado – ICMS + ISS (R\$ 1 milhão)	ICMS-E (%) ¹	Valor ICMS-E (R\$ 1 milhão)	Valor IBS-E (R\$ 1 milhão)	Variação de repasse (%)
AC	176	1.912	478	2.089	2,5	12	26	119
AL	794	6.817	1.704	7.610	3,0	51	95	86
AM	1.405	14.214	3.553	15.619	-	-	195	-
AP	159	1.372	343	1.532	2,0	7	19	179
BA	4.717	33.745	8.436	38.461	-	-	481	-
CE	2.526	16.467	4.117	18.993	2,0	82	237	188
DF	3.088	9.913	2.478	13.000	-	-	163	-
ES	2.335	17.656	4.414	19.992	-	-	250	-
GO	2.804	24.044	6.011	26.849	5,0	301	336	12
MA	1.573	10.714	2.679	12.287	-	-	154	-
MG	9.983	71.904	17.976	81.886	1,1	198	1.024	418
MS	1.501	19.137	4.784	20.639	5,0	239	258	8
MT	2.192	31.085	7.771	33.277	5,0	389	416	7
PA	2.526	20.796	5.199	23.323	8,0	416	292	-30
PB	863	7.915	1.979	8.778	-	-	110	-
PE	2.734	21.015	5.254	23.750	2,5	131	297	126
PI	740	6.625	1.656	7.365	5,0	83	92	11
PR	6.214	44.084	11.021	50.298	5,0	551	629	14
RJ	12.900	43.884	10.971	56.784	2,5	274	710	159
RN	1.087	8.231	2.058	9.318	-	-	116	-
RO	503	6.715	1.679	7.218	5,0	84	90	8
RR	173	1.702	425	1.875	-	-	23	-
RS	5.029	44.470	11.118	49.499	7,0	778	619	-21

(Continua)

(Continuação)

UF	ISS (R\$ 1 milhão)	ICMS (R\$ 1 milhão)	Parcela do ICMS repassada aos municípios – 25% (R\$ 1 milhão)	IBS Simulado – ICMS + ISS (R\$ 1 milhão)	ICMS-E (%) ¹	Valor ICMS-E (R\$ 1 milhão)	Valor IBS-E (R\$ 1 milhão)	Variação de repasse (%)
SC	4.398	36.270	9.067	40.668	-	-	508	-
SE	649	4.895	1.224	5.543	-	-	69	-
SP	52.013	195.782	48.946	247.795	3,0	1.468	3.097	111
TO	527	7.165	1.791	7.693	13,0	233	96	-59
Total	123.609	708.532	177.133	832.140	-	5.297	10.402	96

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Com base nas legislações de ICMS-E de cada estado.

Obs.: - indica estados sem ICMS-E, o que impede a simulação.

Na tabela 2, é possível verificar que, caso o IBS-E estivesse implementado em 2023, os recursos destinados aos municípios aumentariam em quase todos os estados do país. Isso ocorreria por três motivos: i) pela adição do ISS à base de distribuição; ii) pelo percentual de repasse maior que o atual para alguns estados, com exceção de Tocantins, Pará e Rio Grande do Sul; e iii) pela introdução do mecanismo de repasse ecológico para estados que nunca o adotaram.

Assim, estados como o Ceará e o Rio de Janeiro teriam aumento de repasses aos municípios por desempenho ambiental de 188% e de 159%, respectivamente. Em Minas Gerais, a variação seria de 418%, uma das maiores variações (de R\$ 197,7 milhões/ano, para mais de R\$ 1,02 bilhão/ano), resultado de um percentual de transferência de ICMS-E baixo (1,1%) frente à nova base nacional padronizada de repasse por critério ambiental do IBS. De maneira semelhante, o Amapá apresentaria aumento de 179% de repasse com o IBS-E.

Atualmente, dez Unidades da Federação não adotam o ICMS-E: Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Sergipe. Com o IBS-E, essas Unidades Federativas vão iniciar o repasse de valores para os municípios devido ao seu desempenho ambiental. Em conjunto, os repasses de IBS-E nesses estados representariam R\$ 2,1 bilhões. O estado de Santa Catarina, por exemplo, destinaria R\$ 580,3 milhões por ano, enquanto a Bahia repassaria R\$ 480,8 milhões.

Na simulação realizada, os estados do Rio Grande do Sul, Pará e Tocantins foram os únicos a apresentar redução nos repasses aos municípios a partir de critérios ambientais com a adoção do IBS-E. Isso, porque seus repasses atuais de ICMS-E são mais elevados que a previsão de repasse de IBS-E (5%).

7 RECOMENDAÇÕES PARA A TRANSIÇÃO

Com base nas características e nas análises da transição do ICMS-E para o IBS-E, foi possível elaborar recomendações que contribuem para a efetividade dos resultados ambientais da nova política fiscal. É importante ressaltar, contudo, que tanto o ICMS-E quanto o IBS-E referem-se a um montante único a ser distribuído para os municípios de cada estado devido ao seu desempenho ambiental. Isso significa que são similares a um jogo de “soma zero”, em que o ganho de um jogador representa exatamente a perda do outro. Em outras palavras, a soma dos resultados (ou o repasse) de todos os participantes é sempre zero, existindo um conflito, pois, para uns ganharem, outros devem perder.

Para que esse conflito seja bem administrado, é necessário estabelecer critérios ambientais de repasse que sejam divulgados de forma transparente, comprehensível e exequível pelos órgãos municipais e estaduais. Devem ser baseados em dados atualizáveis (preferencialmente anualmente) e resultar em parâmetros de fácil mensuração, transparéncia e monitoramento. A clareza dos critérios é relevante, pois, para poder atingi-los, os municípios precisam compreender o que se pede, como é medido, em qual período e conhecer seu desempenho perante os demais. Por sua vez, os gestores estaduais precisam ter capacidade de mensurar e de monitorar as ações ambientais municipais, para orientar os repasses para cada um dos entes. Além disso, caso os critérios não sejam medidos e considerados periodicamente, não será possível estimular o município a melhorar seu desempenho para alcançá-los.

Dado que, no Brasil, muitos municípios enfrentam dificuldades financeiras e dependem fortemente de transferências estaduais e federais para executar sua gestão (Passos e Passos, 2024), a possibilidade de obter maiores repasses a partir da concorrência para o atendimento de critérios ambientais parece ser atrativa. No entanto, essa proposta tem um incentivo adicional: como esses recursos não são vinculados, os municípios podem destiná-los às áreas que julgarem prioritárias – o que aumenta seu interesse em atender às exigências estabelecidas. Ou seja, os municípios não são obrigados a utilizar os recursos transferidos a título de ICMS-E com a gestão ambiental e o mesmo deverá ocorrer com o futuro IBS-E. Essa situação pode dar mais impulso ao interesse dos municípios em atender aos critérios ambientais, pois poderão usar o recurso para suas demandas prioritárias. Porém, caso os critérios estabelecidos pelos estados sejam adequados, seu alcance exigirá que os municípios aprimorem sua gestão ambiental, o que tende a resultar em maiores investimentos na área. Em outras palavras, o desenho dos critérios de repasse é fundamental, uma vez que cria incentivos ao gestor municipal a participar – pois os recursos não são vinculados a um tipo de gasto específico – ao mesmo tempo que orienta os municípios a perseguir políticas ambientais que os permitam acessar recursos extras para o orçamento.

Ao definirem os critérios ambientais para o repasse de recursos do IBS-E, os estados irão definir as prioridades em termos de políticas ambientais em seus territórios. Dado que o Brasil é um país continental, alguns estados podem ter como prioridade a conservação dos recursos hídricos, por exemplo, enquanto outros têm como desafio a manutenção da floresta em pé. Assim, a escolha do legislador da Reforma Tributária de deixar a cargo dos estados a definição dos critérios ambientais de repasse é acertada, pois respeita as prioridades regionais. Os estados, portanto, irão influenciar determinados comportamentos e direcionar a gama de políticas ambientais à disposição dos municípios. Isso tende a gerar maior integração regional sobre os esforços, a padronização e a melhoria dos indicadores ambientais, além da construção de *rankings* de desempenho ambiental que podem ser usados pelos gestores municipais para se destacarem nos processos eleitorais (Oliveira, 2024).

Entretanto, para que as diferenças regionais não gerem ações contraditórias, o governo federal pode contribuir com o estímulo à integração de critérios de repasse entre os estados, bem como com orientações gerais, sobretudo para critérios que sejam identificados como prioritários com base em políticas públicas federais (exemplos disso podem ser o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e os Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDs), que podem atuar como direcionadores importantes).

Além disso, as experiências com o ICMS-E mostram que alguns critérios ambientais são mais bem sucedidos para impulsionar essa competição positiva e a melhoria da qualidade ambiental como um todo. Critérios que valorizam as áreas protegidas mostram-se altamente viáveis e adequados, pois essas áreas são importantes instrumentos de conservação da biodiversidade, considerando-se os seus ecossistemas e espécies além dos modos de vida de populações tradicionais (Medeiros *et al.*, 2018). No entanto, o critério relacionado à área protegida não deve considerar apenas sua existência. Recomenda-se que seja valorizada sua qualidade e sua gestão, pois, dessa forma, os municípios podem concorrer entre si para obter maiores repasses ao longo do tempo. O mesmo se aplica a outros recursos naturais, como, por exemplo, mananciais de abastecimento, que não devem ser considerados apenas pela sua existência ou quantidade, mas também por sua qualidade.

Igualmente, sugere-se que critérios que tratem da qualidade ambiental no ambiente urbano sejam considerados, pois, dessa maneira, os municípios podem competir pelos recursos e promover melhorias ambientais importantes para a sua comunidade, mesmo que não possuam áreas protegidas. Alguns exemplos de critérios ambientais urbanos são a coleta seletiva, o saneamento básico, a construção de vazadouros, entre outros.

Em adição, com base nas experiências bem-sucedidas do ICMS-E, são sugeridos critérios sobre os quais os municípios tenham capacidade de atuação, como a valorização da gestão ambiental municipal. Aqui, uma ampla gama de ações pode ser

reconhecida, como a existência de conselho municipal do meio ambiente, de fundos municipais do meio ambiente, de uma equipe para a gestão da área, entre outros.

A governança do IBS-E entre e dentro dos estados pode ser estabelecida, portanto, a partir da constituição de um conselho de acompanhamento, composto por representantes dos governos federal, estadual, municipais e por atores da sociedade civil. Acredita-se ainda que a participação da sociedade civil nas discussões dos critérios a serem adotados no estado deva ser prevista. Com essa participação, será possível assegurar uma correspondência entre a definição dos critérios e as prioridades da sociedade em relação à conservação ambiental. Esse conselho pode estar relacionado ao Comitê Gestor do IBS que atuará por meio da representação dos estados na arrecadação, na administração e na distribuição dos recursos do imposto. A constituição de comitês desse tipo tem por finalidade difundir o entendimento sobre o tema, promover sua análise e divulgar seus resultados, além de proporcionar engajamento dos atores, estabelecendo novas possibilidades de coordenação em prol da gestão ambiental mais sustentável no Brasil.

Dessa forma, como o ICMS-E, o IBS-E poderá promover a coordenação entre os entes e sua política ambiental através de uma competição positiva. Os municípios concorrerão para alcançar os critérios ambientais estipulados pelo estado para obter maiores repasses de recursos e, portanto, terão melhorias na sua qualidade ambiental, com ganhos para toda a sociedade. Ao usar mecanismos que possam gerenciar os conflitos e estabelecer uma competição positiva entre os entes em prol da melhor gestão ambiental, acredita-se que o IBS-E será, assim como é o ICMS-E, uma estratégia que facilita a coordenação da gestão ambiental brasileira.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo mostrou que as legislações de ICMS-E foram instituídas em dezessete estados brasileiros, com critérios ambientais e percentuais de transferência variados, podendo fomentar o interesse das prefeituras em melhorar seu desempenho ambiental sem aumentar o custo fiscal. No entanto, a Reforma Tributária trouxe alterações significativas, ao substituir o ICMS pelo IBS, obrigando a readequação de todas as legislações estaduais às novas normas.

Ao contrário do ICMS-E, que é opcional e varia de estado para estado, o IBS-E será obrigatório em todas as 27 Unidades Federativas brasileiras. Ele reservará uma parcela fixa de 5% da cota de transferência para os municípios, que será distribuída com base em critérios ambientais. Além disso, ocorrerá a ampliação da base de cálculo pela incorporação do ISSQN, além do ICMS ao IBS, o que resultará em um aumento substancial dos repasses de recursos para municípios devido a seu desempenho ambiental. Conforme apresentado, estima-se que o repasse para os municípios por critérios ambientais chegue a 0,1% do PIB do país, dobrando o valor atualmente distribuído pelo ICMS-E.

Embora estabeleça a obrigatoriedade de repasse relacionado ao IBS-E, a Emenda Constitucional nº 132/2023 mantém a liberdade para que os estados definam os critérios ambientais utilizados no cálculo desses repasses. É importante manter o poder de decisão dos critérios no nível estadual porque as realidades e os problemas regionais são diferentes, mas, para garantir a efetividade dos resultados ambientais da nova política fiscal, é fundamental que os critérios selecionados pelos estados sejam capazes de promover a gestão de conflitos e uma competição positiva entre os municípios, gerando adicionalidade ambiental. Em particular, é fundamental que os critérios sejam baseados em dados atualizáveis, divulgados de forma transparente, compreensíveis e exequíveis pelos órgãos municipais e estaduais. Sugere-se ainda que sejam definidos critérios que considerem não apenas a quantidade de recursos naturais, mas também sua qualidade, que evoluam ao longo do tempo, e que valorizem e estimulem a gestão ambiental municipal, além de considerarem o desempenho ambiental tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais.

A identificação adequada de indicadores relevantes para a gestão ambiental é fundamental para que o futuro IBS-E mantenha-se como uma estratégia de coordenação dos objetivos da política ambiental entre os entes estaduais e municipais e impulsionne uma melhoria significativa na gestão ambiental brasileira. A inovação institucional representada pelo IBS-E constitui um passo importante para o aprimoramento do Sisnama, com a possibilidade de incorporar responsabilidades e direitos dos entes subnacionais na gestão ambiental. Trata-se, portanto, de uma grande oportunidade de incorporar critérios ambientais na política fiscal que não pode ser desperdiçada.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALBANO, A. O impacto federativo da reforma tributária: a Emenda Constitucional nº 132/2023. **Revista Carioca de Direito**, v. 5, n. 1, p. 67-84, jan.-jun. 2024.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- AYDOS, Leonardo Recena; FIGUEIREDO NETO, Leonardo Francisco. Estudo da correlação entre ICMS Ecológico e estrutura político-administrativa ambiental nos municípios brasileiros. **Acta Scientiarum: human and social sciences**, Maringá, v. 38, n. 2, p. 131-141, jul.-dez. 2016.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations:** shifting patterns of public management. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm#art1.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Estimativa da carga tributária bruta do governo geral. **Boletim**, abr. 2025. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51673. Acesso em: 23 jul. 2025.

CASTRO, B. S. de *et al.* Geração de receitas tributárias municipais. In: YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. (org.). **Quanto vale o verde:** a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. 1. ed. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. v. 1, p. 151-175.

CASTRO, B. S. de *et al.* O ICMS Ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 7, n. 1, p. 181-199, 2019.

CASTRO, B. S. de; YOUNG, C. E. F. Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Revista Síntese:** TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 32-53, jan.-jun. 2017.

CASTRO, B. S. de; YOUNG, C. E. F.; AMEND, M. **ICMS Ecológico no Amazonas:** uma proposta para o desenvolvimento sustentável. Manaus: Idesam, fev. 2022.

CASTRO, B. S. de; YOUNG, C. E. F.; OLIVEIRA, M. S. de. Instrumentos de coordenação da política do ICMS-Ecológico na Amazônia Legal: aprendizados para o Brasil. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 1-38, 27 fev. 2024.

- DALLARI, D. de A. **O Estado federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- DIMAS, I. D.; LOURENÇO, P. R. Conflitos e gestão de conflitos em contexto grupal. In: GOMES, D. (coord.). **Psicologia das organizações, do trabalho e dos recursos humanos**. Coimbra: Coimbra Companions, set. 2011. p. 201-240.
- DUQUE, F. **Reforma tributária comentada e esquematizada**. 1. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.
- FERNANDES, L. L. *et al.* Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS Ecológico em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 49, n. 3, p. 521-544, jul.-set. 2011.
- GRIN, E. J.; MIOTTA, P.; BATISTA, R. O paradigma perverso do federalismo brasileiro e os municípios do G100. In: AMAYA, Paula (org.). **Gestión local y desarrollo**. 1. ed. Florencio Varela: Unaj, 2023. v. 5, p. 117-158.
- GUIMARÃES, B. A. F.; SCHNEIDER, A. M. Do ICMS Ecológico para o IBS ecológico: o critério ecológico de repartição de arrecadação aos municípios na reforma tributária. **Revista de Direitos Fundamentais e Tributação**, v. 1, n. 5, p. 20-51, 2023.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE**: contas nacionais trimestrais – indicadores de volume e valores correntes. Rio de Janeiro: IBGE, out.-dez. 2023.
- JACCOUD, L. (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>.
- MALONE, T. W.; CROWSTON, K. The interdisciplinary study of coordination. **ACM Computing Surveys**, v. 26, n. 1, p. 87-119, mar. 1994.
- MEDEIROS, R. *et al.* Contexto geral das unidades de conservação no Brasil. In: YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. (org.). **Quanto vale o verde**: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. 1. ed. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. v. 1, p. 13-29.
- MERLIN, L. V. da C. T.; OLIVEIRA, A. C. ICMS Ecológico para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. **Veredas do Direito**: direito ambiental e desenvolvimento sustentável, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 277-306, jan.-abr. 2016.
- METCALFE, L. Building capacities for integration: the future role of the commission. **Archive of European Integration**, 13 maio 1996.
- MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2008.

- NADIR JÚNIOR, A. M.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Estratégias e ações para a implementação do ICMS Ecológico por meio da co-produção do bem público. **Revista de Negócios**, Blumenau, v. 12, n. 3, p. 62-73, jul.-set. 2007.
- NOGUEIRA, C. A. G.; MONTEIRO, M. A. P.; MAZZA, A. C. A. Uma análise da consistência do ICMS Ecológico do Ceará enquanto mecanismo de incentivos e redistribuição de recursos financeiros. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 446-475, jul.-dez. 2013.
- OLIVEIRA, E. Qual o futuro do ICMS ecológico na reforma tributária? **((o))eco**, 17 out. 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/qual-o-futuro-do-icms-ecologico-na-reforma-tributaria/>.
- OLIVEIRA, M. S. **ICMS ecológico e o impacto no saneamento básico dos municípios fluminenses**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.
- PASSOS, C. R.; PASSOS, G. de O. Arrecadação de impostos dos municípios brasileiros na vigência da Constituição Federal de 1988: anos 2003 a 2019. **Gestão & Regionalidade**, v. 40, p. 1-17, jan.-dez. 2024.
- PEIXOTO, U. V. M. **Reforma tributária comentada e comparada**: Emenda Constitucional nº 132 de 2023. 1. ed. Leme: Mizuno, 2024.
- PINTO, J. de S. *et al.* Diagnóstico e avaliação da eficiência da preservação do ambiente em Mato Grosso do Sul a partir da inclusão do pagamento de serviços ambientais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, p. 225-240, dez. 2015.
- REPETTO, F.; FERNÁNDEZ, J. P. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales**. 1. ed. Buenos Aires: Cippec, 2012.
- RING, I. Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: the case of the tax revenue sharing system in Brazil. **Land Use Policy**, v. 25, n. 4, p. 485-497, 2008.
- RUGGIERO, P. G. *et al.* The Brazilian intergovernmental fiscal transfer for conservation: a successful but self-limiting incentive program. **Ecological Economics**, v. 191, p. 1-7, jan. 2022.
- SILVA, M. R. *et al.* A reforma tributária e a consolidação do meio ambiente como direito fundamental: revisão de literatura. **Brazilian Journal of One Health**, v. 2, n. 1, p. 554-562, 2025.
- SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SPANHOLI, M. L.; YOUNG, C. E. F.; VIDEIRA, J. A. M. A importância do ICMS Ecológico para os municípios de Mato Grosso. **Novos Cadernos NAEA**, v. 26, n. 2, p. 274-297, maio-ago. 2023.

VIANA, J. P. **Gastos ambientais do governo federal:** aperfeiçoamentos metodológicos, atualização para o período Bolsonaro e avaliação da atuação governamental, em especial no combate ao desmatamento na Amazônia: a passagem da boiada. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2024. (Texto para Discussão, n. 2984).

Data da submissão em: 30 abr. 2025.

Primeira decisão editorial em: 5 jul. 2025.

Última versão recebida em: 22 jul. 2025.

Aprovação final em: 24 jul. 2025.