

A redistribuição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como instrumento de política pública nos estados brasileiros

Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) redistribution as a public policy instrument in the Brazilian States

Resumo

Este artigo revisa a legislação dos estados brasileiros com relação à distribuição da parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) autorizada pelo Artigo 158 da Constituição Federal Brasileira para uso como instrumento de gestão pública visando objetivos ambientais e a diminuição das diferenças econômicas e sociais entre os municípios. A pesquisa mostrou grandes diferenças no uso deste recurso pelos estados, desde a não utilização, onde a totalidade da parcela municipal do imposto é repassada apenas com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF), até utilizações minuciosas, como no caso do estado de Minas Gerais. Foram encontrados diversos exemplos positivos de uso do ICMS como indutor da sustentabilidade, como nos estados do Ceará e Piauí, que merecem ser melhor discutidos no âmbito dos legislativos estaduais.

Palavras-chave: ICMS, políticas públicas, sustentabilidade, Brasil

Abstract

This paper reviews Brazilian states legislation related of Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) authorized by Article 158 of Brazilian Constitution for use as a tool for public management targeting environmental objectives and the reduction of economic and social differences between municipalities. Research has shown large differences in use of this resource by states, from non-use, where the entire municipal portion of this tax is distributed based on Valor Adicionado Fiscal (VAF), to detailed use, as in the case of Minas Gerais State. Many positive examples were found about the ICMS use as sustainability inducer, such Ceará and Piauí States, which deserve to be better discussed in state legislatures.

Key-Words: ICMS, public policy, sustainability, Brasil

1. Introdução

Este artigo discute o potencial ainda inexplorado do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) como instrumento de gestão pública visando a indução para mudanças na direção da sustentabilidade, consideradas as dimensões econômica, social e ambiental. De forma secundária, aborda mecanismos sociais passíveis de uso para que as mudanças pró-sustentabilidade efetivamente ocorram no seio da sociedade brasileira, em especial a nova governança.

Os legisladores foram sábios quando, na construção do Artigo 158 da Constituição Federal, deram liberdade aos estados brasileiros para utilizar parte da arrecadação do ICMS de acordo com as suas conveniências e particularidades, desta maneira garantindo recursos financeiros (*funding*) para atuarem na indução dos municípios às melhores práticas de gestão socioambiental; ao equilíbrio no desenvolvimento regional; bem como na correção das injustiças distributivas do tributo em função de particularidades locais, como a indisponibilização de território para a produção econômica em função da existência de unidades de conservação (BRASIL, 1988).

Passados mais de 25 anos da promulgação da Constituição Federal Brasileira, observa-se que alguns estados não fazem uso do instrumento e outros o utilizam de forma tímida, sem explorar sua potencialidade na plenitude. Tal fato é lamentável diante da carência de mecanismos à disposição dos governos estaduais para a gestão socioambiental e da premência desta atuação diante do atual cenário brasileiro de depleção ambiental, conjugado com extremas desigualdades sociais e regionais. A pobreza é uma das principais causas de agressão ao meio ambiente, de modo que não é possível imaginar-se a manutenção da preservação ambiental e da biodiversidade em territórios povoados por miseráveis. Por outro lado, nos segmentos sociais economicamente melhor posicionados, o consumo representa igual ameaça, pois exige a exploração insustentável dos recursos ambientais, visando a produção de bens e serviços muitas vezes desnecessários, rapidamente descartados e substituídos por outros, também prescindíveis, gerando o aumento exponencial de resíduos e poluições, lançados no mesmo ambiente já degradado pelas atividades extrativistas. Esta situação, envolvendo pobres e ricos, resulta em risco para o bem-estar social atual e das gerações futuras.

O desenvolvimento do estudo ocorre em três abordagens: através de pesquisa bibliográfica são resgatados fundamentos teóricos com vistas à compreensão do estado-da-

arte na atuação da sociedade e dos gestores públicos na elaboração de políticas públicas. Através de pesquisa documental, uma segunda abordagem levanta a situação atual das legislações, com o intuito de conhecer as destinações dadas pelos estados brasileiros à parcela maleável do ICMS. A terceira discute os critérios adotados, procurando destacar as melhores práticas. Por fim, são sugeridos critérios visando à eficácia destas políticas.

2. A evolução das práticas de gestão pública

As instituições ocupam um papel central no desenvolvimento das sociedades modernas, ao desempenharem funções necessárias para o equilíbrio e coesão sociais. Na medida em que as sociedades tornam-se mais complexas, aumentam as interações entre as instituições, onde as organizações, verticalizadas, interagem com as outras horizontalmente, formando redes. Este aspecto está presente na formulação de políticas públicas, através das consultas e negociações sociais empreendidas previamente às suas implementações. As políticas públicas resultam de uma complexa interação entre as instituições governamentais e as arenas sociais (*policy networks*) (SANTOS, [2009]).

Além das relações institucionais, as arenas sociais congregam relações informais, vínculos e trocas que se estabelecem entre entidades, grupos de especialistas e indivíduos, baseadas na confiança, com uma estrutura horizontal de competências e densidade comunicativa entre seus membros. Normalmente as *policy networks* detêm-se a temas bem delineados e não em políticas setoriais genéricas (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

A existência de múltiplos níveis de concepção e efetivação de políticas públicas muitas vezes implica em barreiras, ao invés de estímulos, para o alcance de resultados efetivos ou na democratização dos benefícios destes resultados. Tal fato decorre, muitas vezes, da dificuldade dos atores entenderem e desempenharem adequadamente seu papel no processo; da falta de integração entre as diversas hierarquias e competências envolvidas; dificuldades relacionadas à compreensão dos pressupostos da política; e da não visualização, pelo setor privado, da consistência e segurança jurídica das ações propostas. A concertação social para a superação destas barreiras não depende apenas de aparato legal ou atribuição de competências, mas do diálogo contínuo entre as esferas do poder público e das instituições representativas da sociedade (ROSSETTO et al., 2009).

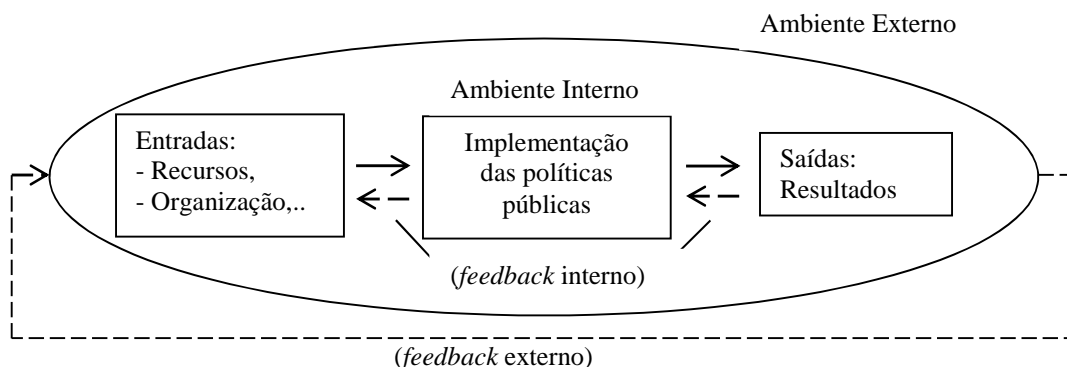
Sensíveis à necessidade deste diálogo como forma de superação das barreiras que acabam por resultar em frustrações sociais com os custos e a eficácia das políticas públicas, os governos estão sendo desafiados a se reinventar: reduzir, privatizar, delegar, descentralizar e

desregulamentar tornam-se palavras de ordem, assim como a sua submissão a testes sociais de desempenho. Paralelamente, ao invés da dependência exclusiva dos governos para a solução de problemas, grupos sociais politicamente independentes estão tomando a iniciativa para a implementação das políticas públicas, muitas vezes através de complexas parcerias com os governos. Neste cenário, as noções das responsabilidades públicas e privadas estão sendo transformadas e as concepções tradicionais da atuação da administração pública, em grande parte, estão se tornando obsoletas (SALAMON, 2000).

Salamon (2000) entende que esta evolução – que abriga ampla gama de ferramentas, atores sociais e instituições acionados para a gestão pública – abriga-se no conceito da nova governança. Nela as técnicas simples de gestão usadas no passado tornam-se insuficientes, aumentando a necessidade de habilidades e capacitações para a concertação das interdependências resultantes do processo de mudança. Não se trata de um processo simplificador da gestão pública, ao contrário, a nova governança acresce dificuldades a ela, pela complexidade e incerteza do processo de construção das políticas públicas mediante intensa participação social.

Segundo aquele autor, trata-se de um processo em evolução, de modo que a plena exploração das oportunidades resultantes da nova governança demandará um maior conhecimento das inovações trazidas pelas novas ferramentas da ação pública. Esta constatação caracteriza a evolução como *práxis*, num processo de crescimento de acordo com o trinômio ação – reflexão – ação: a ação levando à reflexão, que orienta e corrige para a nova ação. Como um sistema aberto, a evolução da nova governança decorre do *feedback* obtido internamente ao processo, resultante de consultas às instituições participantes do processo de formulação das políticas, e externamente, mediante audiências e consultas públicas, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 – A nova governança como sistema



Fonte: adaptado de Chen, 2005, p.4

A Figura 1, adaptada de Huey-Tsyh Chen (2005), mostra a governança contextualizada em um sistema com cinco componentes: entradas, transformações, saídas, ambiente e retroalimentação. As entradas compreendem o conjunto de elementos necessários para a implementação, incluindo, além de recursos financeiros e organização da atuação das instituições intervenientes, as tecnologias, instalações, equipamentos, meios de comunicação, etc. As saídas constituem-se no resultado das transformações, fundamentais para justificar-se a ação. Os ambientes constituem-se nos contextos internos e externos ao ambiente de construção da política pública.

Confrontada com a administração pública tradicional, a nova governança assenta-se sobre cinco mudanças de paradigmas, demonstradas no Quadro 1. Além das *policy networks* e da construção das políticas públicas de forma compartilhada entre o público e o privado, estão a ênfase na negociação e persuasão visando o desenlace dos processos de construção das políticas públicas em bons termos. O sucesso nestes processos passa a exigir dos gestores públicos não apenas as tradicionais habilidades gerenciais, mas novas capacitações que permitam-lhes dialogar em ambientes participativos. No cerne da nova abordagem está a mudança no foco da atenção, que sai da construção dos programas ou políticas internamente às agências de governo, para serem “simplesmente” implementados junto à sociedade, e vai para as ferramentas ou instrumentos distintos, através dos quais o ente público acredita que os resultados pretendidos poderão ser alcançados, mediante o delineamento da ação em conjunto com a sociedade.

Quadro 1 – O paradigma da nova governança

Administração Pública Tradicional	Nova Governança
Foco no programa/agência	Foco na ferramenta/instrumento
Hierarquia	Rede
Público <i>versus</i> privado	Público & privado
Comando e controle	Negociação e persuasão
Habilidades gerenciais	Capacitações

Fonte: Adaptado de Salamon, 2000, p. 1624

Tendência mundial, esta nova governança vem fazendo-se sentir no Brasil, embora timidamente. Um exemplo de ação de empoderamento da sociedade civil foi a adoção, por diversos municípios brasileiros, da prática do Orçamento Participativo (OP), pela qual as comunidades passaram a influir mais diretamente nos investimentos públicos locais. Baiocchi (1999) destaca a experiência bem sucedida do OP em Porto Alegre, frente a experiências mais limitadas, como de Montevideo (Uruguai) e Córdoba (Argentina).

Outro marco evolutivo na direção da nova governança foi a promulgação da Lei

9.790/1999, com a finalidade de fortalecer iniciativas da sociedade civil de finalidade pública através da qualificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cujo papel é facilitar as parcerias entre os governos e a sociedade civil, de modo a permitir uma maior influência da sociedade sobre a construção das políticas públicas e a ampliação do controle social (SILVA, 2001).

Com relação ao controle social sobre a qualidade da gestão pública, governança e atuação social para a formulação das políticas públicas, podem ser utilizadas metodologias como a pesquisa por amostragem da população, análise de dados agregados, análise de conteúdo e observação participante, dependendo do objetivo da avaliação. A percepção do nível de sucesso ou fracasso de uma política social pode resultar da verificação do impacto da ação planejada sobre a situação e da adequação dos objetivos definidos para o enfrentamento do problema objeto da ação. Em estabelecer-se o grau de efetividade pela comparação entre o antes (*ex-ante*) e o depois (*pos-facto*) (FAGUNDES; MOURA, 2009).

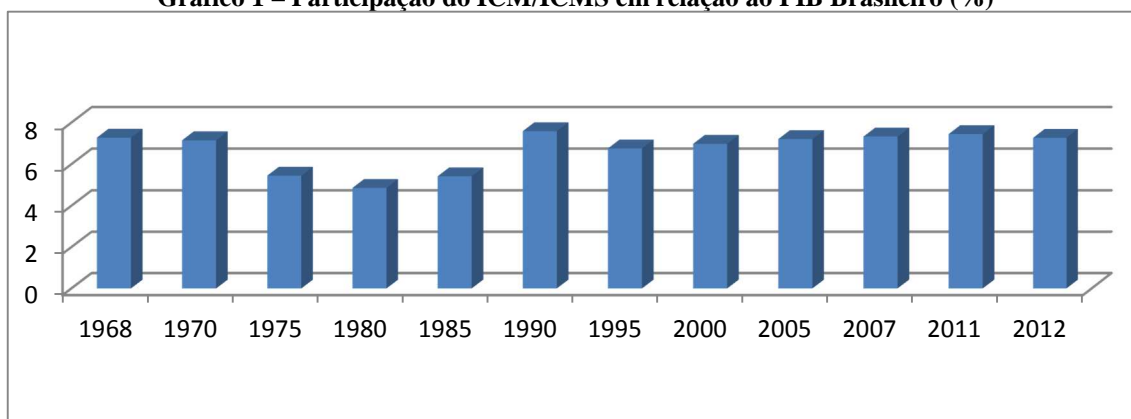
A liberdade concedida pela Constituição Federal aos estados brasileiros para o uso de parte da arrecadação do ICMS como instrumento de política econômica constitui-se em valiosa oportunidade para a prática da nova governança. A próxima seção promove uma revisão nas legislações estaduais com o objetivo de conhecer os critérios adotados pelos estados para a distribuição da referida parcela de arrecadação entre seus municípios.

3. A situação atual da distribuição do ICMS como política socioambiental pelos estados brasileiros

Em 2012, a arrecadação acumulada dos principais tributos representou 29,9% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, praticamente no mesmo nível de fechamento de 2011. A parcela relativa ao ICMS – principal fonte de receita dos estados – representou 7,45% do PIB em 2012, superior aos 7,27% em 2011. A arrecadação de ICMS pelos estados somou cerca de R\$ 330 bilhões, superior aos 301 bilhões recolhidos em 2011, contribuindo para a carga tributária do país se manter entre as mais altas do mundo (AFONSO et al., 2013).

A expressividade desta arrecadação frente à geração de riqueza do País tem se mantido nas últimas décadas, conforme demonstra o Gráfico 1. O Gráfico 1 abrange o período posterior a 1968, anos selecionados, e mostra uma tendência de participação do ICM, posteriormente renomeado para ICMS, em torno de 7% do PIB.

Gráfico 1 – Participação do ICM/ICMS em relação ao PIB Brasileiro (%)



Fontes: Rezende (2009) e Afonso et al. (2013)

O Artigo 158 da Constituição Federal determina o repasse aos municípios de 25% da arrecadação do ICMS, sendo que no mínimo três quartos deste montante deve ocorrer de acordo com a contribuição de cada município na arrecadação, consideradas as transações comerciais ocorridas em seus territórios, e até uma quarta parte de acordo com disciplinamento estabelecido por lei estadual. Este simples dispositivo legal, considerada a significância da arrecadação de ICMS para as finanças estaduais e municipais, traz implícita valiosa oportunidade para a implementação de políticas públicas, cujo pleno potencial como instrumento de gestão socioambiental pode passar despercebido a um olhar menos atento (BRASIL, 1988).

A literatura sobre o tema costuma focar o uso deste recurso visando à tutela ambiental, chamando-o de ICMS Verde, Ecológico ou Ambiental. Este estudo empreende pesquisa junto à legislação de cada estado com o objetivo de ampliar a visão do uso do ICMS como instrumento de política estadual, saber se a prerrogativa está em uso e, em caso de resposta afirmativa, quais critérios de distribuição foram acionados pelos instrumentos legais.

O Quadro 2 sumariza os resultados desta pesquisa para os estados da Região Norte brasileira.

Dos sete estados que compõem a Região Norte, em dois esta pesquisa não localizou o uso do instrumento. Nos demais, a implantação ocorreu em momentos distintos: enquanto Rondônia a utiliza desde 1996, no Pará o início é recente (2012). Enquanto RO, PA, AP e TO utilizam todo o potencial financeiro (25% da parcela destinada aos municípios), o Acre optou por utilizar apenas 5%. Este Estado também se diferenciou nos critérios adotados: aprendizagem escolar; mortalidade infantil; cobertura vacinal e atendimento pré-natal. São aspectos de base, extremamente válidos se considerada a situação socioeconômica daquele Estado. Enquanto AC e PA condicionam a participação nas distribuições à existência de

políticas e estruturas ambientais nos municípios, TO reservou um percentual (2%) para contemplar os municípios que possuam políticas municipais de meio ambiente. RO e AP não consideraram este parâmetro na distribuição.

Quadro 2 – Região Norte - Critérios de distribuição aos municípios da parcela do ICMS flexibilizada pelo Artigo 158 da Constituição Federal

Estado	Legislação	Uso	Critérios de distribuição
Rondônia (RO)	Decreto 11908/2005	Sim	25%, sendo: 0,5 território; 0,5% população; 5% produção primária; 5% Unidades de Conservação (UC); e 14% igualitário
Acre (AC)	Lei 1530/2004 Decreto 4918/2009	Sim	5%, sendo destinada a municípios com: conselho, fundo e órgão executor da política ambiental; e uma das situações: UC; terra indígena; unidade produtiva rural certificada; propriedade rural com passivo ambiental florestal regularizado. Na proporção da: avaliação dos alunos pelo programa de avaliação da aprendizagem (PROA); taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos; taxa de cobertura vacinal; e taxa de cobertura do atendimento pré-natal às gestantes
Amazonas (AM)		Não	(não foi encontrada legislação estabelecendo distribuição diferenciada)
Roraima (RR)		Não	(não foi encontrada legislação estabelecendo distribuição diferenciada)
Para (PA)	Lei 7638/2012	Sim	25%, sendo: 5% território; 5% população; 7% igualitário; e 8% para municípios com: conselho, fundo e órgão executor da política ambiental, possuidor de UC ou outras áreas protegidas, na proporção da qualidade ambiental e do apoio recebido pelas populações tradicionais
Amapá (AP)	Lei 322/1996	Sim	25%, sendo: 1,1375% território; 2,6% população; 2,2725% população dos 3 municípios mais populosos; 2,6% educação; 1,4% área cultivada; 1,4% patrimônio cultural; 1,4% qualidade ambiental de UC e outras áreas protegidas; 2,6% gastos com saúde; 2,6% receita própria; 6,990% igualitária
Tocantins (TO)	Lei 1323/2002 Decreto 1666/2002	Sim	25%, sendo: 2% território; 2% população; 8% igualitário; 2% Política Municipal de Meio Ambiente; 3,5% UC e terras indígenas; 2% controle e combate à queimadas; 2% conservação dos solos; 3,5% saneamento básico e conservação das águas

Fonte: legislações estaduais

Nota: estas legislações foram implementadas de forma gradual, sendo que no Acre e Pará a conclusão da implantação – os percentuais definitivos apresentados no Quadro 2 – está prevista para 2014.

A maioria dos estados daquela Região destina uma parte do ICMS para distribuição igualitária entre os municípios, como forma de reduzir as desigualdades regionais. O Amapá difere ao reservar 2,2725% para distribuição exclusiva entre os três maiores municípios daquele Estado. Os cinco estados consideraram aspectos ambientais nos seus critérios, de forma indireta, como o Acre, ou diretamente, através de critério simples, como o rateio pela proporção da área de unidades de conservação em relação à área total do Estado, ou por critérios mais elaborados, que ponderam o grau de conservação das UC da conservação do solo, o controle de queimadas, a assistência às populações tradicionais e o nível de

saneamento básico e conservação das águas.

De forma análoga ao anterior, o Quadro 3 contempla os estados da Região Nordeste. Dos nove estados da Região Nordeste, seis deles utilizam-se do ICMS como instrumento de política, sendo que Maranhão e Rio Grande do Norte não contemplam aspectos ambientais. Os estados que destinam parcelas para a divisão igualitária – MA, RN e PB – o fazem em percentuais elevados, com o claro objetivo de redução nas desigualdades regionais. Ao fixar percentual de 30% na legislação estadual, a Paraíba extrapolou as diretrizes da Constituição Federal, que limita em 25% os repasses por critérios diferentes do Valor Adicionado Fiscal (VAF). As preocupações com a mortalidade infantil, aterramento sanitário dos resíduos urbanos e o incentivo às matrículas no ensino fundamental sinalizam para as dificuldades socioeconômicas enfrentadas por estes estados. Ao invés de simplesmente compensar os municípios com UC, o fazem baseados em critérios de qualidade ambiental.

Quadro 3 – Região Nordeste - Critérios de distribuição aos municípios da parcela do ICMS flexibilizada pelo Artigo 158 da Constituição Federal

Estado	Legislação	Uso	Critérios de distribuição
Maranhão (MA)	Lei 5599/1992	Sim	25%, sendo: 15% igualitária; 5% população; 5% território
Piauí (PI)	Lei 5813/2008 Decreto 14348/2010	Sim	5%, conforme selo ambiental, sendo 2% Categoria A; 1,65 B e 1,35% C. Critérios: gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; redução do índice de desmatamento; redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade; proteção de mananciais de abastecimento público; minimização de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual; edificações irregulares e ocupação do solo; cumprimento de disposições legais sobre UC; política municipal de meio ambiente
Ceará (CE)	Lei 14023/2007 Decretos 29306/2008 e 29881/2009	Sim	25%, sendo: 18% pelo Índice de Qualidade Educacional (aprovações e notas); 5% pelo Índice de Qualidade da Saúde (mortalidade infantil); e 2% pelo Índice de Qualidade do Meio Ambiente (aterros sanitários)
Rio Grande do Norte (RN)	Lei 7105/1997	Sim	20%, sendo: 10% população; 10% igualitária
Paraíba (PB)	Lei 9600/2011	Sim	30%, sendo: 20% igualitária; 5% qualidade das UC; 5% aterro sanitário de pelo menos 50% dos resíduos urbanos
Pernambuco (PE)	Lei 12432/2003	Sim	8%, sendo: 1% população; 1% qualidade das UC; 2% aterro sanitário; 2% mortalidade infantil; 2% matriculados no ensino fundamental
Alagoas (AL)		Não	(não foi encontrada legislação estabelecendo distribuição diferenciada)
Sergipe (SE)		Não	(não foi encontrada legislação estabelecendo distribuição diferenciada)
Bahia (BA)		Não	(não foi encontrada legislação estabelecendo distribuição diferenciada)

Fonte: legislações estaduais

Embora destine apenas 5% (dos 25% possíveis) para distribuição diferenciada, direcionada à aspectos ambientais, o Piauí desenvolveu um sistema bastante elaborado e

abrangente de critérios, ao adotar o selo ambiental, dividindo-o em três categorias – A, B e C – em função da quantidade de critérios atingida pelos municípios, num universo de nove indicadores. O atingimento de três critérios permite o selo ambiental na categoria C; quatro para a categoria B; e, a partir de seis, para a categoria A. É o único estado das regiões Norte e Nordeste que utiliza a distribuição de ICMS para premiar os municípios que incentivam a capacitação de técnicos e gestores municipais em eventos relacionados ao meio ambiente; a promoção e capacitação de professores; desenvolvimento de atividades de educação ambiental voltadas às escolas; e a implantação de projetos de educação ambiental.

Na sequência do estudo por regiões, o Quadro 4 traz o uso do ICMS como instrumento de política pública para os estados da Região Sudeste.

Quadro 4 – Região Sudeste - Critérios de distribuição aos municípios da parcela do ICMS flexibilizada pelo Artigo 158 da Constituição Federal

Estado	Legislação	Uso	Critérios de distribuição
Minas Gerais (MG)	Lei 18030/2009	Sim	25%, sendo: 1% território; 2,7% população; 2% população dos 50 municípios mais populosos; 2% alunos matriculados; 0,35% área cultivada; 0,3% número de pequenos produtores; 0,3% programa municipal de apoio à produção; 0,05% existência de conselho e plano municipal; 1% patrimônio cultural; 0,5% tratamento de resíduos e esgotos; 0,5% UC; 0,1% ecossistema mata seca; 1% programas saúde das famílias; 1% gastos municipais com saúde; 1,9% participação da receita própria em relação à receita total dos municípios; 5,5% igualitária; 0,01% municípios mineradores; 0,25% municípios com áreas alagadas e que não sejam sede da usina; 0,1% população carcerária; 0,1% atividades esportivas; 0,1% Índice de Investimento em Turismo; 4,14% ICMS Solidário: menores repasses de ICMS per capita, pelo somatório dos critérios anteriores, e a população total; 0,1% mínimo per capita: relação entre a população de cada município com os menores índices de ICMS per capita e a população total desse conjunto de municípios
Espírito Santo (ES)	Leis 4288/1989 5344/1996 5399/1997	Sim	25%, sendo: 5% território; 7% número de propriedades rurais; 6% comercialização de produtos agrícolas e hortigranjeiros. Dos 7% restantes, 0,5% dividido igualmente entre os 10 maiores classificados pelo VAF que estejam enquadrados como gestão mais avançada do Sistema Municipal de Saúde (SMS) e 6,5% entre os demais, sendo: 3% gastos com saúde e saneamento básico em relação à despesa total; 1% participação em Consórcio Intermunicipal de Saúde; e 2,5% pelo enquadramento do SMS
Rio de Janeiro (RJ)	Leis 2664/1996 5100/2007 Decreto 41884/2009	Sim	25%, para distribuição aos municípios pelas suas participações dentro das suas regiões. Os parâmetros são: 5,79% população; 6,43% território; 0,38% pela proporção da receita própria em relação à arrecadação de ICMS; 8,17% igualitária; 1,73% ajuste econômico, pela soma inversa dos índices de População, território e Valor Adicionado de cada município em relação ao total da região; 2,5% ICMS Verde, sendo 1,125% áreas protegidas; 0,75% qualidade dos recursos hídricos; e 0,625% pela destinação adequada dos resíduos sólidos
São Paulo (SP)	Lei 8510/1993	Sim	24%, sendo: 2% igualitária; 13% população; 5% receita tributária própria em relação a soma das receitas tributárias próprias de todos os municípios; 3% área cultivada; 0,5% áreas dos reservatórios para geração elétrica; 0,5% áreas protegidas

Fonte: legislações estaduais

A análise do Quadro 4 mostra que os estados da Região Sudeste apresentam políticas bastante diferenciadas para a destinação do ICMS. O Estado de Minas Gerais dá sinais de que procura contemplar grande número de interesses, em face da adoção de diversificados critérios de distribuição. No Espírito Santo, os critérios adotados mostram a preocupação de estimular os municípios a se engajarem nos esforços de melhoria dos serviços de saúde. O Rio de Janeiro se diferencia dos demais estados ao submeter os parâmetros desempenho dos municípios a uma regionalização estabelecida na legislação, e não ao Estado como um todo. A legislação de São Paulo vigora desde 1993, onde 24% (e não os usuais 25%) são distribuídos com ênfase em critérios populacionais e como prêmio aos municípios que possuem maiores arrecadações tributárias próprias.

O Quadro 5 apresenta os critérios adotados pelos estados da Região Sul para a distribuição política dos recursos do ICMS, onde observa-se o estado de Santa Catarina utilizando apenas parcialmente a prerrogativa constitucional (15%) num critério simples: distribuição igualitária. Os outros dois estados – PR e RS – introduziram outras variáveis, relacionadas à população e ao território, entre outras. Em termos ambientais, enquanto o Paraná valoriza na distribuição dos recursos a existência nos municípios de mananciais para abastecimento, o Rio Grande do Sul remunera a existência de áreas inundadas por barragens e áreas indígenas. O RS criou metodologia diferencia dos demais estados ao multiplicar por três as áreas de preservação e somá-las às áreas dos municípios, para fins de rateio.

Quadro 5 – Região Sul - Critérios de distribuição aos municípios da parcela do ICMS flexibilizada pelo Artigo 158 da Constituição Federal

Estado	Legislação	Uso	Critérios de distribuição
Santa Catarina (SC)	Lei 8203/1990	Sim	15% igualitária
Paraná (PR)	Lei 9491/1990 Lei complementar 59/1991	Sim	25%, sendo: 8% pela produção agropecuária; 6% população; 2% número de propriedades rurais; 2% território; 2% igualitária; 2,5% municípios com mananciais para abastecimento; 2,5% municípios com áreas de preservação ambiental
Rio Grande do Sul (RS)	Lei 11038/1996 e alterações posteriores	Sim	25%, sendo: 7% população; 7% território, multiplicando-se por três as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas; 5% número de propriedades rurais; 0,5% pontuação do município no Programa de Integração Tributária (PIT); 3,5% produtividade primária; 2% com base na relação inversa ao VAF “per capita” dos municípios

Fonte: legislações estaduais

Por fim, o Quadro 6 contempla a análise, abrangendo os estados da Região Centro-Oeste.

Quadro 6 – Região Centro-Oeste - Critérios de distribuição aos municípios da parcela do ICMS flexibilizada pelo Artigo 158 da Constituição Federal

Estado	Legislação	Uso	Critérios de distribuição
Mato Grosso do Sul (MS)	L.C. 57/1991; 77/1994 e 159/2011	Sim	25%, sendo: 7% igualitário; 5% território; 5% número de eleitores; mananciais de abastecimento; 3% índice de receita própria; 5% áreas indígenas, UC e planos de gestão, coleta seletiva e destinação final licenciada
Mato Grosso (MT)	LC 157/2004	Sim	25%, sendo: 11% coeficiente social, pelo inverso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios; 4% receita tributária própria; 4% população; 1% território; 5% UC/reserva indígena, pelo índice destas áreas no município em relação às áreas totais
Goiás (GO)	LC 90/2011	Sim	15%, sendo: 10% igualitária e 5% ⁽¹⁾ para municípios com UC (ou por elas influenciados) ou com mananciais para abastecimento, e atinjam os seguintes quesitos: gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; combate e redução do desmatamento; programas de redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade; proteção de mananciais de abastecimento; identificação de fontes e medidas de combate à poluição atmosférica, sonora e visual; edificações irregulares; programas de instituição e proteção de UC; instituição de legislação, política, Conselho e Fundo de meio ambiente, onde: 0,75% para atingimento de 3 quesitos, 1,25% para o atingimento de 4 e 3% para o atingimento de 6 quesitos
Distrito Federal (DF)	O Artigo 158 fica prejudicado para o caso do DF		

Fonte: legislações estaduais

Nota: (1) a destinação ambiental em Goiás está sendo implementada de forma gradual: 2,5% em 2013; 3,75% em 2014 e 5% em 2015.

No Mato Grosso do Sul, o Decreto 10.478/2001 introduziu diferenciações qualitativas e quantitativas para a distribuição da parcela de ICMS relativa às UC, como a consideração das áreas de manejo do entorno das UC, definidas pelo poder público e a apropriação social, definida pelo Decreto (Artigo 2º §3º) como:

o nível de legitimidade social alcançado pelas UC diante de seus demandadores, atuais, potenciais e futuros, caracterizado, dentre outras, pelo desenvolvimento de ações compatíveis com seus objetivos, e respectivas categorias de manejo, como democratização de informações, educação ambiental, regulamentação, ecoturismo e ações similares, produção de baixo impacto, pesquisas, estudos e geração de conhecimento.

O Estado do Mato Grosso, ao invés da distribuição igualitária, decidiu privilegiar os municípios mais carentes, ao considerar o inverso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como critério de divisão. A opção pelo IDH representou uma inovação, visto que o indicador contempla três dimensões: anos de escola, expectativa de vida e renda *per capita*. Por sua vez, o Estado de Goiás, apesar de usar apenas 15% dos 25% permitidos pela Constituição Federal, focou claramente os aspectos sociais e ambientais, sendo os critérios para a dimensão ambiental colocados de forma a abranger vários aspectos, numa modelagem

instigadora para a evolução dos municípios, bem de acordo com a filosofia de uso dos instrumentos econômicos pelas políticas públicas.

Dos 26 estados brasileiros que podem utilizar a prerrogativa constitucional (foi excluído o Distrito Federal), em cinco deles a pesquisa não encontrou legislações disciplinando este uso. Dos 21 restantes, uma terça parte (sete) utilizam parcialmente a prerrogativa, de modo que apenas cerca da metade – quatorze estados – utilizam integralmente os 25% cabíveis.

Este estudo classificou os diversos critérios de distribuição do ICMS aos municípios, relatados nas legislações estaduais, pela natureza predominante em cada um, resultando em seis grupos: geográficos, demográficos, econômicos, sociais, ambientais e socioeconômicos, onde estes últimos abrangem simultaneamente as naturezas econômica e social, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais. O Quadro 7 mostra as variações dos critérios relacionados aos três primeiros grupos – critérios geográficos, demográficos e econômicos – relacionando-os ao número de estados que os utilizam, no geral e por região.

Quadro 7 – Critérios geográficos, demográficos e socioeconômicos de distribuição do ICMS pelos estados brasileiros

Critério-nº de usos/total	Variações
Geográficos 12/21 N - 4/5 NE - 1/6 SD - 3/4 S - 2/3 CO - 2/3	Território
Demográficos 14/21 N - 4/5 NE - 3/6 SD - 3/4 S - 2/3 CO - 2/3	População
	Número de eleitores
	População dos 3 municípios mais populosos
	População dos 50 municípios mais populosos
Econômicos 10/21 N - 2/5 NE - 0/6 SD - 4/4 S - 2/3 CO - 2/3	Receita própria
	Pontuação em Programa de Integração Tributária (PIT)
	Índice de Investimento em Turismo
	Produção agropecuária
	Patrimônio cultural
	Comercialização de produtos agrícolas e hortigranjeiros
	Programa municipal de apoio à produção
	Produção primária certificada
	Área cultivada
	Número de propriedades rurais
	Número de pequenos produtores
	Municípios mineradores
Existência de população carcerária	

Fonte: legislações estaduais

Entre os critérios abordados no Quadro 7, os de natureza demográfica foram mais

comumente encontrados – 14 estados – com poucas variantes: a população como um todo ou o número de eleitores, sendo que em dois estados houve a preocupação em dividir o percentual destinado a este critério, provavelmente por preocupações socioeconômicas, visando evitar a concentração de repasse aos municípios mais populosos, incluídas as capitais, em detrimento dos demais. Doze estados utilizam o tamanho dos municípios como critério de distribuição, privilegiando os municípios dotados de maior superfície territorial. Entre os 16 estados da região Norte e Nordeste, apenas dois – Amapá e Rondônia – utilizam-se de critérios econômicos para o rateio, embora apareça frequentemente nas regiões Sul e Centro-Oeste e em todos os estados da Região Sudeste, totalizando 10 estados onde o critério é adotado.

O Quadro 8 relaciona os usos e nuances relacionados a critérios socioeconômicos e sociais adotados pelos estados brasileiros para a distribuição do ICMS.

Quadro 8 – Critérios socioeconômicos e sociais de distribuição do ICMS pelos estados brasileiros

Socioeconômicos 17/21 N - 4/5 NE - 3/6 SD - 4/4 S - 3/3 CO - 3/3	Igualitária
	Igualitária entre os 10 maiores pelo VAF enquadrados como gestão avançada de saúde
	Menores repasses de ICMS per capita e a população total
	Soma inversa dos índices de População, território e VAF em relação ao total da região
	Relação inversa ao valor adicionado fiscal “per capita” dos municípios
	Inverso do IDH dos municípios
Sociais 7/21 N - 3/5 NE - 2/6 SD - 2/4 S - 0/3 CO - 0/3	Atividades esportivas
	Avaliação dos alunos em aprendizagem
	Taxa de mortalidade infantil
	Cobertura vacinal
	Cobertura de atendimento pré-natal
	Educação
	Educação ambiental
	Gastos com saúde e saneamento básico em relação à despesa total
	Matriculados no ensino fundamental
	Alunos matriculados
	Programas saúde das famílias
	Gastos municipais com saúde
	Participação em Consórcio Intermunicipal de Saúde
	Enquadramento como gestão avançada de saúde

Fonte: legislações estaduais

Os critérios socioeconômicos – de distribuição igualitária ou inversa, onde os municípios mais pobres recebem repasses proporcionalmente maiores – são os mais adotados, alcançando 17 dos 21 estados, abrangendo todos os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, quatro dos cinco com legislações na Região Norte e três dos seis relacionados na Região Nordeste. Surpreendentemente, apenas 7 estados se utilizam diretamente de critérios sociais para rateio. Predomina a tendência, principalmente nos estados mais ricos, pela adoção

de critérios generalistas em relação a critérios sociais objetivos, como a taxa de mortalidade infantil, aprendizagem escolar ou cobertura vacinal.

Por fim, o Quadro 9 lista os critérios ambientais utilizados pelos estados brasileiros. Dos 21 estados onde foram localizadas legislações dispendo sobre a prerrogativa constitucional, 16 adotam critérios ambientais. Em diversas destas leis observa-se que a diferenciação, para fins de rateio, de áreas como de preservação, indígenas, alagadas por barragens ou de mananciais para abastecimento público, provavelmente foram motivadas por preocupações isonômicas, no sentido de compensar economicamente os municípios enquadrados nessas situações, e não propriamente pelo desejo da preservação ambiental. Porém, em outros estados fica evidenciada a preocupação ambiental, pela introdução de parâmetros de qualidade ambiental nos critérios e de exigências como a criação de órgãos, legislações e fundos municipais destinados à qualidade ambiental, como requisito para o repasse tributário.

Quadro 9 – Critérios ambientais de distribuição do ICMS pelos estados brasileiros

Ambientais 16/21 N- 4/5 NE- 4/6 SD- 3/4 S- 2/3 CO- 3/3	Existência de UC
	Multiplicação por três das áreas de UC, terras indígenas e inundadas por barragens, exceto dos municípios sede das usinas
	UC (ou por elas influenciados)
	UC e reserva indígena, pela proporção de áreas
	Existência de programas de instituição e proteção de UC
	Cumprimento de disposições legais sobre UC
	Áreas dos reservatórios para geração elétrica
	Áreas dos reservatórios para geração elétrica e que não sejam sede da usina
	Existência de mananciais para abastecimento
	Proteção de mananciais de abastecimento
	Existência de propriedades com passivo florestal regularizado
	Qualidade ambiental nas áreas protegidas
	Qualidade dos recursos hídricos
	Apoio às populações tradicionais
	Existência de política para o meio ambiente
	Existência de legislação, política, conselho e fundo para o meio ambiente como pré-requisito
	Controle e combate às queimadas
	Conservação dos solos
	Saneamento básico e conservação das águas
	Gerenciamento de resíduos sólidos
	Redução do índice de desmatamento
	Conservação do solo, da água e da biodiversidade
	Minimização de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual
Edificações irregulares e ocupação do solo	
Aterro sanitário de pelo menos 50% dos resíduos urbanos	
Tratamento de resíduos e esgotos	
Ecossistema mata seca	
Planos de gestão de resíduos, coleta seletiva e destinação final licenciada	

Fonte: legislações estaduais

Algumas legislações estaduais destacam-se pela criatividade na elaboração dos

critérios, a exemplo da adoção de selos ambientais pelo estado do Piauí, com isso diferenciando os municípios na distribuição do tributo a partir dos níveis de gestão ambiental, medidos através da quantidade obtida de selos, no universo de nove certificações: gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; redução do índice de desmatamento; redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade; proteção de mananciais de abastecimento público; minimização de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual; edificações irregulares e ocupação do solo; cumprimento de disposições legais sobre UC; e política municipal de meio ambiente. Neste caso seria oportuno estender a abrangência da lei com o desenvolvimento de selos de natureza econômica e social, não abrangidos pela atual legislação. O Mato Grosso, ao utilizar o IDH, índice bastante conhecido e fácil de calcular, agregou de forma transparente os indicadores contidos no indicador: renda, expectativa de vida e escolaridade. Seria relevante o condicionamento dos repasses à evolução do município no IDH e a contemplação da dimensão ambiental pela legislação. Outro exemplo vem do Ceará, ao criar três índices: Índice de Qualidade Educacional (aprovações e notas escolares); Índice de Qualidade da Saúde (mortalidade infantil); e Índice de Qualidade do Meio Ambiente (aterros sanitários). Neste caso o próximo passo é ampliar o número de variáveis controladas de cada índice.

A partir desta seção, de preocupação mais descritiva e quantitativa, a próxima analisa qualitativamente os parâmetros legais adotados pelos estados na distribuição do ICMS.

4. Análise dos critérios adotados pelos estados para a distribuição do ICMS aos municípios

O espectro de uso pelos estados do dispositivo constitucional de distribuição da parcela de 25% sobre a arrecadação do ICMS destinada aos municípios é bastante diversificado. Vai desde a não utilização, onde a totalidade daquele imposto é repassada aos municípios com base no VAF, até a utilização sofisticada e minuciosa, como no caso do estado de Minas Gerais. O fato de implicar em partilha de valores econômicos causa acirramento dos ânimos políticos, resultando em forte risco de interesses locais e regionais serem colocados à frente de outros, voltados para o desenvolvimento regional harmônico e sustentável. A prevalência dos interesses sociais leva à formulação de legislações voltadas para o atingimento de objetivos relacionados às três dimensões da sustentabilidade e indutoras da atuação ativa e qualificada das gestões municipais.

O mosaico de usos apresentado sinteticamente na seção anterior propicia à análise crítica, quando visto sob a égide da busca do desenvolvimento regional equilibrado, como

ferramenta para a correção das diferenças socioeconômicas entre os municípios e da sustentabilidade nas suas diversas dimensões. A tônica desta seção é analisar criticamente os critérios adotados pelos estados, como ponto de partida para a discussão social, quiçá de acordo com as premissas propostas pela nova governança.

Os critérios geográficos foram adotados por 12 das 21 legislações localizadas por este estudo, com direcionamentos relevantes como 7% no RS, 6,43% no RJ e 5% no ES, PA, MA e MS. Basicamente, pondera a área do município em relação ao espaço geográfico do estado num todo. Provavelmente a justificativa para este critério seja de natureza econômica, no sentido de maiores áreas geográficas demandarem maiores investimentos em infraestrutura, como estradas e eletrificação rural; e pela expectativa da evolução na exploração comercial do território, dada a vocação do País para as atividades agrosilvopastoris. Caso os municípios de maior área forem os mais ricos em termos de VAF, este critério não resulta em redistribuição do imposto.

O critério demográfico é adotado por 14 dos estados estudados, com maior representação em SP (13%), seguido do RS (7%) e PR (6%). Comporta-se de forma semelhante ao critério geográfico, privilegiando os municípios mais populosos por requererem maiores investimentos em infraestrutura urbana, como a abertura de ruas e fornecimento de saneamento básico. Como os municípios mais populosos, no geral, apresentam maior VAF, salvo em casos particulares o critério demográfico tende a ser pouco eficiente na redistribuição do imposto. Talvez por este motivo, estados como AP e MG criaram regras tentando delimitar o percentual destinado aos maiores municípios – os 3 maiores no caso do AP e os 50 maiores em MG.

A exceção de MG – que oportunamente criou critérios econômicos de compensação para os municípios que abrigam presídios, instalações geralmente indesejadas pelas comunidades, além de estímulos para investimentos em turismo e compensação financeira aos municípios pelo dispêndio com a manutenção de patrimônios culturais – as legislações estaduais que contemplam aspectos econômicos, via de regra, procuram beneficiar os municípios de maior atividade no setor primário da economia ou premiar aqueles de maior arrecadação tributária própria. Dez estados federativos, na maioria localizados nas regiões mais ricas do Brasil: Sudeste, Sul e Centro-Oeste, apresentam critérios econômicos de distribuição. Em termos de peso deste aspecto na distribuição do ICMS, destacam-se os estados de SP, PR e RS. Em São Paulo o critério é de 5% pela receita tributária própria dos municípios em relação ao somatório das receitas tributárias próprias de todos os municípios e

3% em função da área cultivada do município em relação ao somatório das áreas cultivadas naquele Estado; o Paraná destina 8% em função da produção agropecuária dos municípios; e o Rio Grande do Sul, 5% em função do número de propriedades rurais. A adoção de critérios econômicos pelas legislações, ao privilegiar os municípios por critérios como a produção ou comercialização de produtos agrícolas, número de propriedades rurais ou arrecadação própria, acabam por contribuir para a concentração dos recursos tributários nas regiões econômica e tributariamente mais eficientes, com baixo alcance para a redução das desigualdades regionais ou indução de novos arranjos produtivos locais (APL), que possam aproveitar os diferentes potenciais econômicos regionais.

Os critérios sociais foram pouco explorados pelas legislações, adotados em apenas sete estados. As maiores adoções destes critérios em comparação com os demais estão nos estados do CE (23%), ES (7%) e PE (4%). A baixa adoção de critérios sociais é lamentável, pois, como o repasse do tributo é condicionado ao atingimento de metas ou alcance de indicadores de desempenho relacionados a aspectos como atividades esportivas, saneamento básico, saúde e educação, instigam as ações municipais na direção da melhoria.

Os critérios classificados neste estudo como de natureza socioeconômica são predominantemente adotados pelos estados – 17 em 21 – e, via de regra, dotados de percentuais elevados na distribuição, com destaque para a PB (20%), SC e MA (15%) e RO (14%). A maioria dos estados adota a regra igualitária, ou seja, pegam a fatia da arrecadação do ICMS correspondente ao percentual disciplinado em lei e dividem-no pelo número de municípios do estado, independentemente de população, tamanho ou atividade econômica. Alguns estados como o MT, RS, MG, RJ adotam relações inversas, procurando repassar os maiores valores para os municípios mais pobres. O estado do MT, além de adotar a relação inversa, utiliza o IDH dos municípios como referência, adicionando parâmetros sociais – escolaridade e expectativa de vida – aos critérios econômicos, adotados pelos demais estados. Cabe uma importante crítica à adoção dos critérios socioeconômicos quando comparados ao anterior, de natureza puramente social: o benefício tributário é “dado”. Os gestores municipais não precisam fazer força para recebê-los. No caso dos repasses inversos, quanto piores os indicadores sociais do município, maior será a receita esperada para o próximo rateio. Se, quanto pior a situação social do município maior é a receita, não há estímulo para as melhorias sociais. A distribuição igualitária ou inversa, ao contrário do que possa parecer numa visão superficial, não atua como um verdadeiro instrumento econômico de estímulo ao desenvolvimento social ou ambiental das comunidades mais carentes. Os repasses poderiam

estar condicionados, se não ao alcance, pelo menos à evolução de indicadores previamente estabelecidos. Para tanto, seriam úteis mecanismos como os adotados pelos estados do Ceará (índices) e Piauí (selos) comentados na seção anterior.

Dentre os segmentos da sociedade que procuram influir nas políticas estaduais visando obter um “quinhão” na repartição do ICMS destacam-se aqueles que buscam os recursos visando à saúde ambiental. Os resultados deste esforço têm-se mostrado positivos, pois dezesseis em 21 estados incluem o ICMS Ambiental, Verde ou Ecológico nas suas legislações. As maiores destinações estão nos estados do TO (13%) e PA (8%), seguidos de vários estados com a destinação de 5% (AC, PI, PB, MS, MT, GO), além de outros com menores destinações. Enquanto algumas legislações, na maioria de concepção mais antiga, como SP, PR, RS e MT, repassam os recursos pela simples existência das áreas de conservação, indígenas e com mananciais para abastecimento, a maioria dos estados condiciona o repasse a variado rol de exigências, sendo comum a obrigatoriedade da existência de estrutura de gestão, legislação e fundo ambientais no município, além do alcance e manutenção da qualidade dos recursos florestais e hídricos. Enquanto algumas legislações consideram as áreas de reservatórios para a geração elétrica sem diferenciação, em outras são desconsideradas estas áreas nos municípios-sede das usinas, de modo a evitar duplicidade de benefício tributário.

A exemplo das legislações do PI e CE, merece referência como instrumento econômico de indução a legislação adotada por Goiás, onde a distribuição do tributo decorre da quantidade de “critérios” ambientais alcançados pelos municípios. Este Estado destina 5% aos municípios com UC (ou por elas influenciados) ou com mananciais para abastecimento, que cumpram os seguintes quesitos: gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; combate e redução do desmatamento; programas de redução do risco de queimadas; conservação do solo, da água e da biodiversidade; proteção de mananciais de abastecimento; identificação de fontes e medidas de combate à poluição atmosférica, sonora e visual; edificações irregulares; programas de instituição e proteção de UC; e instituição de legislação, política, conselho e fundo de meio ambiente. O percentual de 0,75% é distribuído entre os municípios que atingem 3 dos 9 quesitos; 1,25% para aqueles que alcançam 4 quesitos e 3% para os municípios que atingirem 6 ou mais destes critérios.

5. Conclusões

A análise das legislações estaduais brasileiras de repasse do ICMS aos municípios,

elaboradas a partir da prerrogativa aberta pelo Artigo 158 da Constituição Federal, ao tempo em que remetem a críticas quando vistas sob a ótica da sustentabilidade, também estimulam à proposição de novos critérios de rateio visando sua incorporação pelas legislações. As seguintes sugestões podem ser consideradas nesta discussão: (i) a contemplação equitativa das três dimensões da sustentabilidade: econômica, social e ambiental; (ii) a adoção de critérios geográficos e demográficos apenas quando necessários em função de particularidades locais, porém condicionados ao atingimento de metas que mostrem a evolução do município ao longo do tempo; (iii) a utilização do tributo para o direcionamento da atividade econômica na direção das potencialidades regionais, como o estímulo ao desenvolvimento de APLs; (iv) a promoção de compensações para comunidades que abrigam situações especiais, como a manutenção de patrimônio histórico de interesse cultural e o abrigo de presídios e aterros sanitários; e (v) a priorização dos critérios sociais, por serem mais objetivos, em relação aos socioeconômicas (distribuições equitativas ou inversas), subordinando o rateio ao alcance de metas progressivas.

Dois aspectos são vitais para a eficácia da prerrogativa constitucional como instrumento de desenvolvimento sustentável. O primeiro é o uso como instrumento para políticas de Estado (e não de Governo), mediante a subordinação dos interesses político-partidários e eleitores àqueles que visam a redução das desigualdades regionais nas três dimensões da sustentabilidade. O segundo é o condicionamento da distribuição do tributo ao alcance de metas progressivas pelos municípios: modestas de início, de modo a permitir a inserção daqueles menos capacitados em termos de gestão pública, mas de caráter progressivo, visando estimular permanentemente a atuação dos governos locais para o alcance de metas econômicas, sociais e ambientais, constantemente renovadas.

A utilização das premissas da nova governança para esta elaboração é duplamente desejável: ao tempo em que qualifica o resultado do instrumento legal, pelo maior envolvimento e participação da sociedade na sua formulação, atua para o desenvolvimento da cidadania nas relações com o Estado, levando ao fortalecimento das instituições.

6. Referências Bibliográficas

AFONSO, J. R. R. et al. **Termômetro Tributário no Brasil: dezembro de 2012**. Nota Técnica – 30/31/2013. Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/3074/TermometroTribut%C3%83%C2%A1rio-Dez2012.pdf>. Acesso em 7 abr. 2013.

BAIOCCHI, G. **Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory**. University of Wisconsin-Madison. 12/1999. Disponível em:

<<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 28 out. 2012.

CHEN, H. **Practical Program Evaluation: Assessing and Improving, Planning, Implementation and Effectiveness**. Thousand Oaks: Sage, 2005.

FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos**, v. 8, n.1, p. 89-103, Porto Alegre, jan./jun. 2009.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E.J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/14581/13337>>. Acesso em 9 abr. 2013.

REZENDE, F. **ICMS: Como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças**. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Cadernos Fórum Fiscal nº 10. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/Forum_Estados/FFEB_Caderno_n_10.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2013.

ROSSETTO, A.M. et al. Políticas Públicas Integradas como Caminho para o Desenvolvimento. In: SIPPI 2009, maio de 2009, São Bernardo do Campo. **Anais eletrônicos**.. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2009, p.255-270.

SALAMON, L. M. **The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction**. Fordham Urban Law Journal, Volume 28, Issue 5, Article 4, p. 1611-1674, 2000.

SANTOS, H. **Sociedades complexas e rede de políticas públicas: Análise da governança na alocação de recursos**. Instituto Ildo Meneghetti. [2009]. Disponível em: <<http://www.iepim.com.br/publicacoes.html>>. Acesso em: 10 abr. 2013

SILVA, A. L. P.. **Governança Institucional: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro**. Dissertação de mestrado do Departamento de Administração/USP, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-23102001-165344/pt-br.php>>. Acesso em 29 jun. 2012.