

A Nova Experiência de Distribuição da Cota-Parte do ICMS aos Municípios Mineiros

Flávio Riani

Economista, professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Itaúna (MG); professor assistente do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)

Resumo

Avalia os resultados básicos da nova sistemática de distribuição da cota-parte municipal do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios mineiros. Enfatiza as principais mudanças no critério de rateio, destacando variáveis e índices que compõem o critério atual, comparando-o com o critério anterior, e faz uma avaliação preliminar dos resultados obtidos entre os dois. Mostra também que o novo critério de repartição tem um grande efeito redistribuidor de recursos em favor dos municípios mais carentes.

Palavras-Chave

Distribuição da cota-parte-Minas Gerais; ICMS-Minas Gerais, Distribuição de recursos; Política Fiscal; Brasil-Minas Gerais; Brasil-Nordeste;

1 - INTRODUÇÃO

Por intermédio da Lei Estadual Nº 12.040, de dezembro de 1995, o Estado de Minas Gerais alterou o critério de repartição da cota municipal do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tal mudança visava, em outras coisas, descentralizar recursos financeiros entre os municípios do interior, na tentativa de que este mecanismo poderia contribuir para um menor fluxo migratório para as grandes cidades, sobretudo, Belo Horizonte. Dessa forma, o novo critério de repartição estabelecido tinha como objetivos básicos: descentralizar a distribuição do ICMS entre os municípios mineiros, incentivar os municípios a aplicarem recursos em áreas sociais básicas e utilizarem de forma mais eficiente as suas bases tributárias próprias.

Assim, pretende-se neste trabalho fazer uma abordagem geral sobre o critério de repartição utilizado até final de 1995 e avaliar as alterações e variáveis utilizadas no mecanismo de repartição, com vistas a apurar se de fato o governo conseguiu alcançar os três objetivos mencionados.

2 - DISTRIBUIÇÃO NO CRITÉRIO ANTERIOR À LEI 12.040

A Lei Complementar Nº 63, de 11 de janeiro de 1990, estabelece as regras básicas para a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios. De acordo com ela, 3/4, ou seja 75% no mínimo, terão que ser distribuídos com base na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF)*, referentes às operações realizadas no município que envolvem o ICMS. Os 1/4 restantes, ou seja 25%, seriam distribuídos com base no que determinar a estadual.

* O VAF refere-se à diferença entre o valor das mercadorias vendidas ou saídas de uma empresa, acrescido do valor das prestações de serviços, e o valor das mercadorias e serviços recebidos em cada ano civil da mesma empresa. Em termos de município, o VAF representa o somatório dos VAF das empresas nele localizadas.

O Decreto Lei Nº 32.771, de julho de 1991, estabelecia que em Minas Gerais a cota-parte do ICMS dos municípios seria distribuída com base na seguinte ponderação:

- 94,0668 distribuídos com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF) do município;
- 5,61% distribuídos aos municípios mineradores, com índices equivalentes ao percentual da arrecadação do extinto Imposto Único sobre Minerais, de cada um deles sobre o total da arrecadação deste imposto em todos os municípios, em 1988, e,
- 0,3232% seria distribuído para Mateus Leme e Mesquita, nos termos da Lei Nº 11.041, de 15 de janeiro de 1993, até o ano de 2008, devido à emancipação de distritos nestes municípios.

2.1 - Perfil da Distribuição com Este Critério

O mecanismo estabelecido por esta Lei, que além de utilizar apenas duas variáveis para rateio, dava ao VAF um peso equivalente a 94,066, levava inevitavelmente a um perfil altamente concentrado da distribuição da cota municipal do ICMS àqueles mais desenvolvidos que, por suas características, têm uma atividade econômica mais intensa, e, como consequência, um maior volume de valor adicionado fiscal.

Tal grau de concentração pode ser visualizado através das TABELAS 1 e 2 seguintes, que destacam a geração e a distribuição do ICMS municipal, bem como seus valores *per capita* médios.

TABELA 1
PERFIL DA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL NO CRITÉRIO ANTERIOR

Municípios	Índice do VAF 1993	ICMS Recebido
10 Maiores	49,10	49,10
20 Maiores	61,60	62,30
30 Maiores	67,50	68,10
40 Maiores	72,10	68,32
51 Maiores	76,10	72,00

FONTE: Assessoria Econômica e Tributária-SEF-MG.

(*) Até 1997, Minas Gerais tinha 756 municípios. Este total passou para 846 em 1998.

(**) População total do Estado: 16.847.971 habitantes

Os dados apresentados na TABELA 1 revelam que em 1993 apenas 10 municípios foram responsáveis por 49,1% do VAF gerado no Estado. Este percentual atingiu 76,1% quando se considerou os 51 maiores municípios na geração deste valor.

Por estes dados percebe-se que, o critério de repartição anterior, que tinha no VAF seu peso maior, conduzia, inevitavelmente a um elevado grau de concentração da distribuição da cota municipal do ICMS. Os dados revelam ainda que, com este critério, os 10 maiores municípios, com aproximadamente 28% da população, após a redistribuição, absorveram 49,1%, do total da cota do ICMS municipal, ou seja, quase a metade dos recursos repartidos. Este percentual aumentaria para 72% se fossem considerados os 51 maiores.

A TABELA 2 demonstra que, por este critério, o menor valor *per capita* do ICMS (calculado com base na estimativa orçamentária para 1996) seria de R\$ 0,25. O valor *per capita* médio atingiria R\$ 43,47 e o maior valor alcançaria R\$ 692,31%.

TABELA 2
ICMS PER CAPITA DISTRIBUÍDO

Itens	ICMS <i>per capita</i> (R\$)
Menor	0,25
Média	43,47
Maior	692,31

FONTE: Assessoria Econômica e Tributária – SEF/MG.

3 - OBJETIVOS E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO COM A LEI 12.040

Com base no diagnóstico anterior, criou-se o consenso de que as mudanças no critério de rateio deveriam ser feitas com os objetivos de: descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS percentente aos municípios, incentivar a aplicação de

recursos municipais nas áreas sociais básicas como saúde, educação, meio ambiente etc., e induzir os municípios a utilizarem com mais eficiência as suas bases tributárias próprias.

Dessa forma, o novo critério de repartição da cota-parte do ICMS municipal, introduziu novas variáveis de rateio, alterando substancialmente a metodologia de repartição, e apontava para um perfil de distribuição bastante diferente do anterior.

3.1 - Variáveis e Pesos Utilizados para Rateio

De acordo com a Lei N° 12.040, o montante da cota-parte municipal do ICMS passou a ser distribuído aos municípios com base nas seguintes variáveis e pesos:

$$CM_i = TICMS_M \times [a_1 (VAF) + a_2 (PP) + a_3 (PA) + a_4 (PE) + a_5 (PS) + a_6 (PRP) + a_7 (PAC) + a_8 (PPC) + a_9 (PMA) + a_{10} (PCM)]$$

Onde:

$a_1 \dots a_{10}$ = Peso de cada variável

CM_i = Total do ICMS distribuído aos Municípios

$TICMS_m$ = Total da cota-parte do ICMS Municipal

VAF - Valor Adicionado Fiscal

PP - População

PA - Área Geográfica

PE - Educação

PS - Saúde

PRP - Receita Própria Municipal

PAC - Agricultura (Área Cultivada)

PPC - Patrimônio Cultural

PMA - Fator Ambiental

PCM - Cota Mínima

Em relação às variáveis utilizadas, a maioria foi definida por critérios técnicos que permitissem o alcance dos objetivos propostos na lei e para as quais houvessem estatísticas fidedignas para a apuração dos índices dos rateios, de forma a evitar distorções ou falsificações dos mesmos. Quanto aos pesos, foram feitas mais de 300 simulações, para serem apurados os impactos que ocorreriam

nas arrecadações dos municípios, principalmente daqueles que perderiam receitas, uma vez que as perdas não poderiam ser elevadas.

Por fim, por decisão política entre representantes do governo, das associações de municípios e da Assembléia Legislativa do Estado, a lei foi aprovada, optando-se por uma aplicação gradativa dos índices finais em três etapas, de forma que em cada ano se aplicaria 1/3 do índice final pretendido, dando aos municípios perdedores de receitas um período de ajustes. Por exemplo: no caso da área geográfica, o índice final pretendido era de 1%. No modelo, 1/3 foi implantado no primeiro ano (0,333%); no segundo ano, seriam incorporados mais 0,333%, passando para 0,666%; e, no terceiro ano, se atingiria o índice final de 1%. O mesmo critério foi definido para a maioria dos outros casos. Ficou também estabelecido que a cada acréscimo nas demais variáveis seria extraído do índice do Valor Adicionado Fiscal que, por sua natureza, era e é concentrador de recursos

nos municípios economicamente mais fortes.

De acordo com o fixado pelo novo critério, a aplicação dos índices finais, retratados pelo ano de 1998, seriam incorporados gradativamente à base de 1/3 ao ano. A lei previa, ainda, que em 1998, seria feita uma nova avaliação do projeto, com o objetivo de se buscar novas alternativas de repasses para valor restante do VAF (6,93536%) embutido entre as outras variáveis do modelo, na parcela dos 25%.

3.2 - Índices Básicos de Rateio de Cada Variável

Para cada uma das variáveis utilizadas é determinado um índice básico de rateio que pondera a quantidade de recursos que cada município receberá em cada uma delas.

De acordo com os critérios estabelecidos, os

TABELA 3
PESOS APLICADOS A CADA VARIÁVEL

Crítérios de Distribuição	1996	1997	1998	1999	2000
VAF (art. 1º, I)	13,04702	9,9724	6,80608	6,87072	6,93536
Área Geográfica (art. 1º, II)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
População (art. 1º, III)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
População dos 50 Mais Populosos (art. 1º, IV)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
Educação (art. 1º, V)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
Área Cultivada (art. 1º, VI)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
Patrimônio Cultural (art. 1º, VII)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
Meio Ambiente (art. 1º, VIII)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
Gastos com Saúde (art. 1º, IX)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
Receita Própria (art. 1º, X)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
Cota Mínima (art. 1º, XI)	5,50000	4,6950	3,89000	3,89000	3,89000
Municípios Mineradores (art. 1º, XII)	1,50000	0,7500	0,11000	0,11000	0,11000
Mateus Leme (art. 1º, XIII)	0,20383	0,1807	0,13555	0,09037	0,04518
Mesquita (art. 1º, XIII)	0,08755	0,0778	0,05837	0,03891	0,01946
Total	25,00000	25,0000	25,00000	25,00000	25,00000

índices de cada uma delas são determinados da seguinte forma:

3.2.1 - Parcela de cada município com base no índice do Valor Adicionado Fiscal (VAF)

Além dos 75% estabelecidos pela Constituição Federal, dos 25% restantes, até 1998, uma parcela significativa do ICMS municipal seria ainda rateado com base no VAF. Em 1999, prevê-se que a totalidade dos 25% seja distribuída, levando-se em consideração apenas os outros critérios.

Portanto, até 1998, a parte desses 25%, ponderada também pelo VAF, que cabe a cada Município, será dada por:

$$CM_i.VAF = IND.VAF.M_i \times (\text{Cota municipal do ICMS})$$

$$CM_i.VAF = \text{Recurso recebido pelo Município } i \text{ com base no seu índice no VAF.}$$

$$IND.VAF.M_i = \text{Índice do VAF do Município } i$$

3.2.2 - Parcela de cada município com base na população

Para os cálculos do índice da população, foram utilizadas as estimativas oficiais da população total do Estado e dos Municípios de Minas Gerais referentes a 1994, fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com o critério estabelecido, parte da cota municipal do ICMS seria distribuída para todos os municípios com base nas suas populações e uma outra parcela seria distribuída apenas aos 50 municípios com maior população.

Para a distribuição dos recursos com base na população, os cálculos dos índices foram feitos da seguinte forma:

A) - Parte para todos os municípios

$$CM_i.P = [(PM_i / \Sigma PM) \times 100] \times (\text{Cota do ICMS com base na população de todos os municípios})$$

Onde:

$$CM_i.P = \text{Cota recebida pelo Município } i$$

$$PM_i = \text{População do Município } i$$

$$\Sigma PM = \text{População Total do Estado}$$

B) - Parte para os 50 municípios com maior população

$$CM_i.P = [(PM_i / \Sigma PM) \times 100] \times (\text{Cota do ICMS para os municípios mais populosos})$$

Onde:

$$CM_i = \text{Cota recebida pelo Município } i$$

$$PM_i = \text{População do Município } i$$

$$\Sigma PM = \text{População dos 50 municípios mais populosos}$$

3.2.3 - Parcela de cada município com base na área geográfica

O cálculo dos índices de cada município foi baseado nas informações das áreas dos municípios e na área total do Estado fornecidas pelo Instituto de Geociências Aplicadas (IGA).

Assim, o cálculo da participação de cada município, por este critério, é obtido por:

$$CM_i.A = [(AM_i / \Sigma AM_i) \times 100] \times (\text{Cota do ICMS para os municípios com base na Área Geográfica})$$

Onde:

$$CM_i.A = \text{Cota recebida pelo Município } i$$

$$AM_i = \text{Área Geográfica do Município } i$$

$$\Sigma AM_i = \text{Soma das Áreas dos Municípios} = \text{Área Geográfica do Estado}$$

3.2.4 - Parcela de cada município com base na educação

No caso da educação, o índice obtido leva em consideração a capacidade de atendimento do município e o número de alunos matriculados na rede municipal.

A capacidade de atendimento é calculada dividindo-se 25% da Receita Corrente do Município (mínimo legal a ser gasto em educação) por R\$ 300,00 (custo ano por aluno estimado pelo Ministério da Educação e do Desporto-MEC).

Com base neste critério, só participariam do rateio desses recursos os municípios que alcançarem um percentual de atendimento de no mínimo 90% do potencial estimado.

O índice de cada município é obtido por:

$$\text{IND.M}_i\text{.E} = (\text{AMR.M}_i / \text{CAM}_i) / (\Sigma\% \text{AM.RM}/\text{CAM}) \times 100$$

Onde:

IND.M_i.E = Índice do município i com base na capacidade de atendimento

AMR.M_i / CA.M_i = Relação percentual entre os alunos matriculados na rede do município i e a capacidade de atendimento do município i

ΣAM.RM/CAM = Somatório dos percentuais entre os alunos os e a capacidade de atendimento em todos municípios.

Dessa forma, os valores destinados à educação, seriam rateados aos municípios com base nos seus índices, dado por:

$$\text{CM}_i\text{E} = (\text{IND.M}_i\text{.E}) \times (\text{Cota do ICMS para os municípios com base na Educação})$$

Onde:

CM_iE = Cota recebida pelo Município i

IND.M_i.E = Índice do município i com base na capacidade de atendimento

3.2.5 - Parcela de cada município com base nos gastos com saúde

A participação de cada município neste item dependerá do percentual de seus recursos gastos em saúde e sua população, ou seja, os seus gastos *per capita* com saúde.

O índice de cada município será obtido dividindo-se o seu gasto *per capita* pelo somatório dos gastos *per capita* de todos os municípios. Assim, para cada município o índice será dado por:

$$\text{C.M}_i\text{.S} = (\text{GPS.M}_i / \Sigma \text{GPS.M}) \times (\text{Cota do ICMS para os Municípios com base na Educação})$$

CM_i.S = Cota recebida pelo Município i

GPS.M_i = Gasto *per capita* com Saúde no município i

Σ GPS.M = Somatório dos gastos *per capita* de todos os municípios.

3.2.6 - Parcela de cada município com base na receita própria

Por este critério, a parcela de cada município é obtida através da proporção de suas receitas tributárias próprias com as transferências correntes recebidas (Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ICMS etc.) em relação ao somatório do percentual das relações entre as Receitas Tributárias Próprias e as Transferências Correntes de todos os municípios. Assim, a parcela de cada município é dada por:

$$\text{CM}_i\text{.RP} = [(\% \text{RP.T.M}_i / \Sigma \% \text{RP.T.M})] \times (\text{cota do ICMS com base nas Receitas próprias dos municípios})$$

Onde:

CM_i.RP = Parcela recebida pelo município i pelo critério da receita Própria.

$\%RP.T.M_i$ = Percentual da receita tributária própria com as Transferências Correntes recebidas pelo município i .

$\Sigma\%RP.T.M$ = Somatório dos percentuais da receita própria com as Transferências Correntes de todos os municípios.

3.2.7 - Parcela de cada município com base na agricultura

Os dados para este cálculo foram sugeridos e fornecidos pela Secretaria da Agricultura do Estado de Minas Gerais. Eles se baseiam na média dos últimos dados de área cultivada divulgados pelo IBGE, referentes aos períodos de 1990/1991.

O índice para os cálculos baseou-se na média dos índices de área cultivada de cada município nestes dois anos.

A parcela de cada município é obtida através da proporção relativa da área cultivada de cada município em relação ao total da área cultivada no Estado. A cota de cada município neste índice é dada por:

$$CM_i.A = [(AC.M_i / \Sigma AC.M) \times 100] \times (\text{cota do ICMS com base na área cultivada dos municípios})$$

Onde:

$CM_i.AC$ = Recursos recebidos pelo município i em relação à agricultura (área cultivada)

$AC.M_i$ = Área cultivada no município i

$\Sigma AC.M$ = Somatório da área cultivada de todos os municípios.

3.2.8 - Parcela de cada município com base no patrimônio cultural

Os dados básicos para o cálculo dos índices de cada município foram fornecidos pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), e referem-se aos tombamentos realizados até 1995. O critério de pontuação elaborado pelo IEPHA estabelece uma pontua-

ção (nota) final para cada município. Assim, a participação de cada município será obtida pela relação entre a nota por ele recebida com o somatório das notas de todos os municípios.

Dessa forma, a parcela de cada município é dada por:

$$CM_i.PC = [(N.M_i / \Sigma N.M) \times 100] \times (\text{cota do ICMS com base no Patrimônio Histórico e Cultural})$$

Onde:

$CM_i.PC$ = Parcela recebida pelo município i pelo critério de Patrimônio Cultural

$N.M_i$ = Nota do município i

$\Sigma N.M$ = Somatório das notas de todos os municípios

3.2.9 - Parcela de cada município com base no meio ambiente

Os dados básicos para o cálculo dos índices de cada município foram sugeridos pela Fundação Estadual do Meio Ambiente, e foram inicialmente referentes ao ano de 1994.

Pelos critérios adotados, a parcela do ICMS distribuída por este item teria dois componentes básicos: fator ambiental e unidades de conservação para cada município. Assim, a participação de cada município no total dos recursos distribuídos por este critério é dada por:

a) Fator Ambiente

O objetivo deste critério é compensar o município pelo investimento em sistemas de tratamento e destinação final de lixo e de esgotos sanitários. O valor atribuído a cada município habilitado será calculado pela divisão do montante dos recursos pelo número de municípios habilitados, no limite do valor do respectivo investimento estimado com base na população atendida e nos custos médios *per capita*. Além disso serão considerados também os sistemas de aterros sanitários, usinas de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários.

b) Unidade de Conservação

A distribuição com base na unidade de conservação é determinada com base no índice de conservação de cada município. Assim, a distribuição final, por este critério, é dada por:

$$CM_i.MA = [(FC.M_i / \Sigma FC.M) \times 100] \times (\text{cota do ICMS relacionada ao meio ambiente})$$

Onde:

$C.M_i.MA$ = Recurso recebido pelo município i com base no Meio ambiente

$FC.M_i$ = Fator de conservação do município i

$\Sigma FC.M$ = Somatório dos fatores de conservação do total dos municípios

3.2.10 - Critério da cota-mínima

De acordo com este critério cada município receberá uma parcela de ICMS idêntica para todos. Os índices a serem aplicados sobre o montante da cota mínima são dados por:

$$CM_i.CM = 1 / N.M$$

Onde:

$CM_i.CM$ = índice da cota mínima recebida pelo município i

NM = Número de municípios do Estado.

3.2.11 - Municípios mineradores

A lei prevê uma parcela de recursos do ICMS a ser rateada aos municípios mineradores. O valor será distribuído com base nos índices dos municípios mineradores, calculados na proporção das arrecadações do extinto Imposto Único sobre Minerais (IUM) no exercício de 1988.

3.2.12 - Compensação financeira por desmembramento de distrito

Até o ano 2000, um valor residual da cota-parte do ICMS dos municípios será distribuído aos municípios de Mateus Leme e Mesquita, como

compensação pela emancipação e conseqüente desmembramento de distritos.

3.2.13 - Parcela recebida em cada município

A parcela de recursos a ser recebida pelo município será igual à soma dos montantes correspondentes a cada um dos fatores, obtida por:

$$C.M_i = (C.M_i.VAF) + (C.M_i.P) + (C.M_i.AG) + (C.M_i.E) + (C.M_i.S) + (C.M_i.RP) + (C.M_i.AC) + (C.M_i.PC) + (C.M_i.MA) + (C.M_i.CM)$$

Onde:

$C.M_i$ = Total dos Recursos recebidos pelo município i

$C.M_i.VAF$ = Parcela recebida em relação ao VAF

$C.M_i.P$ = Parcela recebida em relação à população

$C.M_i.AG$ = Parcela recebida em relação à área geográfica

$C.M_i.E$ = Parcela recebida em relação à educação

$C.M_i.S$ = Parcela recebida em relação à saúde

$C.M_i.RP$ = Parcela recebida em relação à receita própria

$C.M_i.AC$ = Parcela recebida em relação à agricultura (área cultivada)

$C.M_i.PC$ = Parcela recebida em relação ao patrimônio cultural

$C.M_i.MA$ = Parcela recebida em relação ao meio ambiente

$C.M_i.CM$ = Parcela recebida em relação à cota-mínima

4 - PROJEÇÃO DOS IMPACTOS DO NOVO CRITÉRIO

Com base nos índices apresentados em cada uma das variáveis que compõem a nova sistemática de distribuição, é possível estimar os impactos desse novo critério sobre a absorção e a concentração dos recursos da cota-parte do ICMS municipal. As TABELAS 4 e 5 destacam os principais números básicos projetados que permitiam tais avaliações.

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA

COTA MUNICIPAL DO ICMS QUADRO
COMPARATIVO DOS CRITÉRIOS

Municípios	Critério Anterior	Lei 12.040/95	
		1996	1998
10 Maiores	49,10	44,59	42,38
20 Maiores	62,30	55,64	52,87
30 Maiores	68,10	61,40	58,37
40 Maiores	68,32	65,38	62,29
51 Maiores	72,00	68,88	65,72

FONTE: Assessoria Econômica e Tributária-SEF/MG.

Conforme foi mencionado anteriormente, utilizou-se a projeção da arrecadação do ICMS contida na Proposta Orçamentária do Estado de Minas Gerais, para o ano de 1996, como base para as avaliações preliminares dos impactos do novo critério de repartição da cota municipal desse imposto.

Os valores destacados nas TABELAS 4 e 5 mostram, claramente, o caráter desconcentrador da nova fórmula de repartição.

TABELA 5
ICMS DISTRIBUÍDO *PER CAPITA*

Itens	Critério Antigo	Lei 12.040/95	
		1996 (*)	1998 (*)
Menor	0,25	8,95	13,17
Média	43,47	66,40	72,90
Maior	692,31	632,34	603,24

FONTE: Assessoria Econômica e Tributária-SEF/MG.

Inicialmente, observa-se pela TABELA 4 que enquanto no critério anterior os 10 maiores municípios na geração do VAF absorviam 49,1% do ICMS, com o novo critério passariam a absorver 44,59% em 1986 e 42,38% em 1998. Se se considerar os 51 maiores municípios, estes percentuais seriam de 72% para 68,88% e 65,72% , respectivamente, no mesmo período.

Como mostra a TABELA 5, em termos de valores *per capita*, as projeções indicavam que haveria um expressivo aumento no menor valor

que passaria de R\$ 0,25 para R\$ 8,95 e R\$ 13,17 respectivamente em 1996 e 1998. Os valores médios indicavam também um significativo acréscimo e passariam respectivamente de R\$ 43,47 para R\$ 66,40 e R\$ 72,90 no mesmo período. Por outro lado, os dados revelavam também uma relevante alteração no que se refere ao maior valor *per capita* que teria seu montante significativamente reduzido.

5 - PROJETO: PROJEÇÕES VERSUS RESULTADOS EFETIVOS

Após um ano de aplicação, a Lei 12.040 conseguiu atingir seu objetivo maior de descentralizar a distribuição do ICMS entre os municípios. Tal fato pode ser constatado através da TABELA 5 que mostra a parcela de ICMS recebida nas regiões do IBGE no Estado em 1995 e 1996. Por ela pode-se perceber que regiões pobres do Estado, como a do Jequitinhonha e a do Mucuri, tiveram, respectivamente, acréscimos reais de recursos na ordem de 152% e 64%.

Além desses dados regionais, informações da mesma fonte citada na TABELA 6 revelam alguns outros valores relevantes para realçar o caráter distribuidor da Lei 12.040.

Do ponto de vista do crescimento dos repasses, 38 municípios tiveram aumentos superiores a 1.000%, 85 tiveram índices no intervalo entre 500% e 1000% e 339 municípios tiveram sua receita acrescida entre 100% e 500%.

Por outro lado, do ponto de vista de valores *per capita*, o menor valor *per capita* que era de R\$ 0,88 passou para R\$ 15,12 e o maior valor que era de R\$ 684,53 diminuiu para R\$ 587,99.

Finalmente, a TABELA 7 mostra, de forma agregada, a distribuição efetiva da cota municipal do ICMS antes e depois da Lei 12.040. Por ela pode-se perceber que os 10 maiores municípios tiveram sua participação no total da cota municipal de 49,84% para 44,5%. Esta diminuição é também observada quando se considera os 50 e os 150 maiores municípios. Por outro lado, os outros 606 municípios tiveram sua participação no bolo da distribuição aumentada de 8,05% para 16,07%, ou seja, praticamente 100%¹.

6 - ALTERAÇÕES NA LEI 12.040

Em dezembro de 1996, através da Lei 14.428, o governo alterou alguns pontos da Lei 12.040,

¹Para a confirmação desses dados veja MINAS GERAIS (1997).

com o objetivo de buscar maior incentivo à aplicação de recursos em algumas áreas específicas e de alterar o volume de recursos destinados à população e à cota-mínima.

TABELA 6
 MINAS GERAIS - REPASSE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS
 - DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO DO IBGE -
 DEZEMBRO 96/DEZEMBRO 95 - VALORES CORRENTES

Regiões	Valores Acumulados até Dezembro		Crescimento	
	1995	1996	Nominal	Real(*)
1-Campos das Vertentes	21.796.704,96	27.658.339,55	26,89	16,05
2-Central Mineira	13.666.128,85	21.219.005,28	55,27	42,01
3-Jequitinhonha	6.007.477,90	16.583.743,74	176,05	152,47
4-Metropolitana B.Horizonte	551.362.534,40	597.252.559,11	8,32	-0,9
5-Noroeste de Minas	14.934.324,05	20.515.389,03	37,38	25,64
6-Norte de Minas	36.908.553,80	50.972.461,33	38,1	26,3
7-Oeste de Minas	41.400.377,86	51.155.551,37	23,56	13,01
8-Sul/Sudoeste de Minas	130.365.026,84	176.052.040,87	35,05	23,51
9-Triângulo/Alto Paranaíba	208.482.441,65	242.809.458,84	16,47	6,52
10 - Vale do Mucuri	5.926.049,95	10.634.389,64	79,45	64,12
11 - Vale do Rio Doce	101.649.559,71	121.282.772,30	19,31	9,12
12 - Zona da Mata	67.853.815,68	96.148.470,46	41,7	29,6
Total do Estado	1.200.352.995,65	1.432.285.181,52	12,65	3,03

FONTE: SEF-MG e Assessoria de Informática do Palácio do Governo/ MG

TABELA 7
 QUADRO RESUMO DA CONCENTRAÇÃO DA
 DISTRIBUIÇÃO DA COTA - MUNICIPAL DO ICMS
 MINAS GERAIS - 1995 E 1996 - VALORES CORRENTES

Faixas de Municípios	Valor do Repasse em 1995		Valor do Repasse em 1996	
	R\$	% Total	R\$	% Total
10 maiores	598.303.453,50	49,84	638.097.927,32	44,55
50 maiores	929.159.941,88	77,41	984.959.882,69	68,77
150 maiores	1.103.757.046,97	91,95	1.202.148.121,48	83,93
606 restantes	96.595.948,68	8,05	230.137.060,04	16,07
Total	1.200.352.995,65	100	1.432.285.181,52	100

FONTE: MINAS GERAIS (1997)

Em relação aos incentivos foram introduzidas duas mudanças básicas na agricultura e na saúde.

No que se refere à agricultura, além da área cultivada, foi incorporado ao rateio uma série de outros indicadores que têm como variável básica o número de pequenos produtores dos municípios. Dessa forma, 50% dos recursos destinados à agricultura (denominada na nova lei de "Produção de Alimentos") continuam distribuídos com base na área cultivada mais a área de pastagens do município. Os outros 50% restantes (ou seja 0,333) serão distribuídos com base em 9 outros critérios que incluem número de pequenos produtores, órgãos de apoio aos pequenos produtores, programas de incentivos aos pequenos produtores etc. Desses, o mais importante (que absorve 25% do

total dos recursos destinados à produção de alimentos) é o que leva em consideração o número de pequenos produtores do município em relação ao número de pequenos produtores do Estado.

No que concerne à saúde, ficou estabelecido que um valor teto de até 50% dos recursos destinados à saúde, passaria a ser distribuído com base no engajamento dos municípios no Programa de Saúde da Família.

Assim, o município receberia uma parcela de recursos com base no critério anterior e uma outra condicionada à sua entrada no referido programa.

Do ponto de vista de pesos, ocorreram mudanças nos percentuais que seriam aplicados para cálculo da parcela da população e da cota-mínima. Para a população, foi aumentado índice de 1997

de 1,332 para 2,042 e o da cota-mínima de 4,69 para 5,5.

Além dessas alterações a Lei 14.428 estabeleceu, no seu artigo 4º, que os municípios que concedessem isenções de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e/ou Imposto Sobre Serviços (ISS) estariam excluídos da distribuição dos recursos destinados à cota-mínima.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi mencionado na introdução, a Lei 12.040 também conhecida como “Robin Hood” e a Lei 14.428 denominada como “Lei Robin Hood 1” , tinham três objetivos básicos que eram desconcentrar a repartição da cota-parte do ICMS pertencentes aos municípios, incentivar a aplicação dos recursos municipais em áreas sociais básicas e, por fim, induzirem os municípios a explorarem com mais eficiência as suas bases tributárias próprias.

Inegavelmente, dos três objetivos básicos do projeto o de desconcentração foi alcançado, na medida que como se viu na TABELA 7, os 10 maiores municípios que detinham 49,8% dos recursos tiveram sua participação relativa diminuída para 44,6%. Por outro lado, os 606 últimos municípios, tiveram sua participação relativa dobrada de 8,05% para 16,07%.

Por outro lado, embora não tenha sido apurado nenhum resultado prático que induza à conclusão seguinte, os fatos que serão destacados nos induz a concluir que os dois outros objetivos do trabalho não foram alcançados, isto é, não se conseguiu com este projeto induzir a aplicação de recursos nas áreas sociais e nem a utilização eficiente da base tributária local.

Tal conclusão é baseada em duas hipóteses. A primeira é a de que o valor da cota-mínima é extremamente elevado, o que por si já propicia aos municípios uma parcela significativa de recursos sem nenhum esforço adicional. A segunda refere-se à análise de custo-benefício ou custo de oportunidade realizada pelos municípios que, na grande maioria dos casos, perceberam que o aumento de

gastos necessários para se alcançar os índices requeridos para a educação, para aumentar o valor do gasto *per capita* com saúde, elevar as receitas municipais próprias etc., é superior ao adicional de recursos que eles receberiam ao atingirem ou elevarem os índices básicos. Tal avaliação é ainda mais evidente no caso do item produção de alimentos, cuja diversidade de índices leva a valores irrisórios de repasses de recursos que não têm nenhum caráter incentivador para os municípios.

Dessa forma, uma avaliação preliminar induziria à sugestão de que para se alcançar o objetivo de elevar a aplicação de recursos em áreas específicas e de utilizar melhor os recursos tributários próprios, há necessidade de se aumentar os percentuais de recursos destinados a estas, subtraindo-os do VAF adicional (superior aos 75% mínimos) e/ou da cota-mínima.

Portanto, é necessária uma avaliação de impactos dessas alterações, cujos resultados são os mais diversos possíveis, em função dos pesos e das combinações possíveis. Tais ponderações poderiam, inclusive, levar a situações nas quais o sistema induziria a aplicação de recursos em áreas específicas, diminuindo, porém, o poder de desconcentração ora apresentado pelo critério em vigor.

Abstract

This work analyses the main changes in the mechanism of in part distribution of the sales tax belonging to the local government in Minas Gerais State. He compares the new formulae and variables included in the distribution and make an evaluation of the results with this new mechanism. He also shows that the new criteria has a great redistribution effect among the poorest local governments.

Key-Words:

In part distribution –Minas Gerais, ICMS – Minas Gerais, Resources Distribution, Fiscal Policy, Brazil-Minas Gerais, Brazil-Northeast

8 – BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BRASIL. Lei Complementar n. 63 - 11 jan. 1990. Dispõe sobre critérios e prazo de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos municípios, e dá outras providências. **Lex Coletânea de Legislação e Jurisprudência**, São Paulo, v. 54, p. 36-39, 1. trim. 1990.
- MINAS GERAIS. Decreto-Lei n. 12.040 - 28 dez. 1995. Dispõe sobre o novo critério de rateio da cota municipal do ICMS aos municípios mineiros. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1995.
- MINAS GERAIS. Decreto-Lei n. 32.771 - 4 jul. 1991. Dispõe sobre o novo critério de rateio da cota municipal do ICMS aos municípios mineiros. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1991.
- MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Minas por Minas**: redistribuindo a riqueza. Belo Horizonte, 1997.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Curso básico sobre apuração do valor adicionado fiscal e outros critérios de repasses do ICMS dos municípios**. Belo Horizonte, 1997.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento. **Proposta orçamentária 1996**. Belo Horizonte, 1996.
- RIANI, F. **Notas explicativas e impactos da distribuição da cota-parte municipal do ICMS com a Lei 12.040, de dezembro de 1995**. Belo Horizonte: SEF, 1995.
- RIANI, F., MORETZSOHN H.L.S. **Considerações gerais sobre a geração e distribuição do ICMS entre os municípios mineiros**. Belo Horizonte: SEF, 1995.
- _____. Impactos da Lei Robin Hood. **Revista do Legislativo**, n. 14, p. 64-66, abr./jun. 1996.
- SOARES M.C. O impacto redistributivo da Lei Robin Hood. **Revista do Legislativo**, n. 16, p.54-62, out./dez. 1996.

Recebido para publicação em 23.JUL.1998