

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**MELISSA AZZOLIN MARINI**

**O COMPONENTE 'REDISTRIBUTIVO' DA COTA-PARTE DO ICMS COMO  
CONDICIONANTE NA GESTÃO MUNICIPAL**

**PORTO ALEGRE  
2019**

**MELISSA AZZOLIN MARINI**

**O COMPONENTE 'REDISTRIBUTIVO' DA COTA-PARTE DO ICMS COMO  
CONDICIONANTE NA GESTÃO MUNICIPAL**

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Eugenio Lagemann

**PORTO ALEGRE**

**2019**

**MELISSA AZZOLIN MARINI**

**O COMPONENTE 'REDISTRIBUTIVO' DA COTA-PARTE DO ICMS COMO  
CONDICIONANTE NA GESTÃO MUNICIPAL**

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea e aprovado em sua forma final pelo Orientador e Banca Examinadora.

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Eugenio Lagemann  
UFRGS

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos

Porto Alegre, dezembro de 2019.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, por entender minha ausência e acreditar em meus sonhos.

Aos professores, por compartilhar conhecimento e experiências para que possamos ser profissionais melhores e, em especial, ao Prof. Drº Eugenio Lagemann, que com maestria traduz a palavra orientador.

Aos colegas do Curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea, pela oportunidade de estarmos juntos nessa jornada, especialmente aos amigos Ângela, Guilherme e Jeferson.

Aos entrevistados, que com brilho nos olhos irradiaram saber.

Frederico, João e Joara, muito obrigada!

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar os efeitos produzidos na gestão das prefeituras municipais diante das transferências provenientes dos governos estaduais, especificamente da cota-parte do ICMS. Justifica-se a investigação a partir da descentralização dada pela redemocratização, na qual por meio das relações intergovernamentais é identificada a possibilidade de aperfeiçoar a gestão mediante o gerenciamento dos critérios de repartição da receita proveniente da cota-parte do ICMS. Este trabalho tem como base o efeito redistributivo da devolução tributária em face da determinação dos critérios de rateio. Para tanto, procede-se pesquisa exploratória descritiva, inicialmente recorrendo a coleta de dados quantitativos, corroborados pela linha histórica dos índices de participação dos municípios no Rio Grande do Sul e, em adição, a técnica de entrevistas em contribuição às abordagens quantitativa e qualitativa utilizadas. Desse modo, observa-se que o efeito redistributivo pode variar de acordo com o tempo, podendo provocar distorções relevantes, assim como oscilação de receita. Aspectos destacados no estudo comparativo entre a alteração de critérios ocorrida no Governo Britto (1995 – 1998) e a experiência do Estado do Ceará, ambos utilizando o critério social educação, o que permite concluir que distorções relevantes impactam na receita e, fundamentalmente, na gestão.

**Palavras-chave: finanças públicas, critérios de repartição, cota-parte ICMS e gestão municipal.**

## ABSTRACT

This paper aims to identify the effects produced in the management of the municipal governments regarding the transfers from state governments, specifically from the ICMS (tribute) quota. The investigation is justified from the decentralization given by redemocratization, in which the possibility of improving management is identified through the intergovernmental relations and the management of the criteria for the distribution of revenue from the ICMS quota. The paper is based on the redistributive effect of the tax refund concerning the determination of the apportionment criteria. Taking this into account, an exploratory research was carried out initially using quantitative data, corroborated by the historical line of participation rates of the municipalities in Rio Grande do Sul. In addition, the interview technique also contributed to the quantitative and qualitative approaches used in this research. The results have shown that the redistributive effect may vary over time, which may cause significant distortions, as well as revenue fluctuation. Thus, the aspects highlighted in the comparative study between the change in criteria that occurred in the Britto Government (1995-1998) and the experience of the State of Ceará (Brazil), both using the social education criterion, might conclude that relevant distortions impact upon revenue and, fundamentally, upon management.

**Keywords: public finances, criteria for the distribution, ICMS quota and municipal management.**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Receita Total RS em 2018.....	44
Figura 2 – Arrecadação ICMS 2018.....	45
Figura 3 – Despesas correntes ano 2018.....	45
Quadro 1 - Despesas correntes ano 2018.....	46
Figura 4 – Série histórica dos repasses de ICMS aos municípios gaúchos.....	47
Quadro 2 – Representatividade cota-parte ICMS.....	47
Quadro 3 – Alta representatividade cota-parte ICMS.....	49
Quadro 4 – Baixa representatividade cota-parte ICMS.....	49
Quadro 5 – Cerro Grande do Sul – PIT 2018.....	57
Quadro 6 – Distorção critério EDUCAÇÃO – Mampituba 2003/2004.....	61
Quadro 7 – André da Rocha – Inversos índices mortalidade infantil e evasão escolar .....	62
Quadro 8 – Síntese linha histórica dos critérios do IPM no Rio Grande do Sul.....	64

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Oscilação critérios educação e saúde em Lajeado do Bugre.....	62
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CE - Ceará

CF – Constituição Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

DOE – Diário Oficial do Estado

DPET – Divisão de Promoção e Educação Tributária

FMI – Fundo Monetário Internacional

GNS – Governos Subnacionais

IBGE – Instituto de Geografia e Estatística

ICM – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IOF-OURO - Imposto Sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

IPM – Índice de Participação dos Municípios

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IQE - Índice Municipal de Qualidade Educacional

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITR – Imposto Territorial Rural

PL – Projeto de Lei

RS – Rio Grande do Sul

SEFAZ/RS – Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

SEPLAN - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão

TCU – Tribunal de Contas da União

VA – Valor Adicionado

VAF – Valor Adicionado Fiscal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
1.1	OBJETIVOS.....	10
1.1.1	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>10</b>
1.1.2	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>11</b>
1.2	JUSTIFICATIVA.....	11
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
2.1	A ESTRUTURA DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	12
2.1.1	<b>Federação, federalismo fiscal e federalismo no Brasil.....</b>	<b>12</b>
2.1.1.1	Primeira geração do federalismo fiscal.....	14
2.1.1.2	Segunda geração do federalismo fiscal.....	15
2.1.1.3	O Federalismo fiscal no Brasil.....	19
2.1.2	<b>O sistema de transferências.....</b>	<b>21</b>
2.1.3	<b>As receitas municipais e as transferências correntes.....</b>	<b>25</b>
2.1.3.1	A cota-parte municipal do ICMS e o IPM.....	28
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS – ANÁLISES E DISCUSSÃO.....</b>	<b>44</b>
4.1	ICMS, RECEITAS MUNICIPAIS E IPM.....	44
4.2	O IMPACTO DA TRANSFERÊNCIA DA COTA-PARTE DO ICMS NAS RECEITAS MUNICIPAIS.....	47
4.3	LINHA HISTÓRICA DO IPM E COMPONENTE REDISTRIBUTIVO.....	50
4.3.1	<b>Governo Amaral de Souza (1979 – 1983): busca da desconcentração....</b>	<b>51</b>
4.3.2	<b>Governo Antônio Britto (1995 – 1998): inserção de critérios sociais.....</b>	<b>54</b>
4.4	ESTUDO COMPARATIVO.....	64
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>71</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>
	<b>ANEXO I – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....</b>	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos 25 (vinte e cinco) países no mundo com uma organização federativa do Estado, de acordo com o *Forum of Federations* (2019), onde residem 40% (quarenta por cento) da população mundial, em contraposição a quase duas centenas de países com organização unitária.

Numa organização unitária só existem dois níveis de governo, o central e o local, enquanto numa federação se agrega a eles o nível regional. Dessa forma, a gestão pública se torna mais complexa e exige soluções específicas, razão pela qual não existe uma fórmula única de organização administrativa para as federações, mas soluções particulares, resultantes de negociações entre as partes.

Segundo Prado (2007), o processo orçamentário unificado nos Estados Unitários estabelece prioridades de gasto a cada exercício, sendo que a ampliação de gastos em determinada área, conseqüentemente, aportará maiores recursos em todo o país. Em contraposição, o autor evidencia que numa Federação há uma avaliação global de prioridades, ou seja, uma redistribuição de recursos em razão dos encargos a serem distribuídos entre três níveis de governo. O deslocamento ou transferência de encargos de um governo para o outro, característico nos processos de descentralização, determina a distribuição de recursos em face dos encargos de cada ente.

Prado (2007, p. 12-13) enfatiza ser uma característica das federações, sem exceção, ao redor do mundo, fazer uso das transferências verticais como um componente essencial de seus sistemas fiscais, e ao analisar as transferências intergovernamentais atribui às brechas verticais importância pelo fato de representarem a “diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais (GSN), medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que esses governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem dependerem de transferências federais” (PRADO, 2007, p. 12).

Em termos legais, o artigo 1º da Constituição de 1988 estabelece a forma de Estado brasileiro, federação, a forma de governo, república, e o regime de governo, democracia participativa fundada na soberania popular.

A forma de Estado adotada no Brasil, portanto, é a de uma federação, coexistindo no mesmo território unidades dotadas de autonomia política, as quais possuem competências próprias determinadas pela Carta Magna.

A União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, pessoas jurídicas de direito público autônomas, encontram-se sujeitos ao princípio da indissolubilidade do vínculo federativo. A essas pessoas políticas descentralizadas foram conferidos o poder de auto-organização, competências legislativas e administrativas e autonomia financeira, inclusive com competências tributárias próprias.

Santos (2015, p. 22) define federação como a “associação política de estados com governos próprios, que se submetem voluntariamente a um novo estado em torno de uma administração única, obedecendo a uma constituição soberana e a um poder maior, a União”.

Em consequência da configuração dada ao sistema federativo brasileiro, advém a forma de financiamento do Estado Federado, viabilizado através das estruturas de competências e do sistema de partilhas, originando receitas públicas provenientes da arrecadação tributária e do sistema de transferências, basicamente.

Em relação ao sistema de transferências, Prado (2001) evidencia a necessidade de formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais e destaca uma tipologia básica de transferências, elencando-as da seguinte forma: transferências como instrumento de política fiscal federativa, transferências no orçamento cedente e transferências no orçamento receptor.

Uma das formas de execução da política fiscal federativa decorre do ajuste vertical por meio da devolução tributária, no qual “cada jurisdição recebe uma parcela da arrecadação diretamente relacionada à sua capacidade fiscal, ou seja, à parcela da base tributária contida em seu espaço territorial, dadas as regras tributárias vigentes” (PRADO, 2001, p. 3). São exemplos a cota-parte municipal do ICMS e o IPVA no Brasil.

O caráter equalizador da política fiscal federativa é dado pelas transferências redistributivas, definidas por Prado (2001, p. 4) como “toda transferência que entrega para governos de nível inferior receitas que ele não teria como arrecadar dado o sistema tributário vigente”.

Para os entes cedentes, as transferências são determinadas como legais ou discricionárias, por Prado (2001, p. 4-5) abaixo descritas:

Transferências legais são aquelas cujos critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição e transferências discricionárias (ou, no Brasil, por alguns autores, transferências negociadas) são, no essencial, resultado do processo orçamentário anual dos governos de nível superior — federal e estadual — em princípio sem qualquer correlação com os fluxos das transferências legais, resultando de negociações entre autoridades centrais e governos subnacionais e seus representantes no Parlamento.

Por fim, o grau de condicionalidade que cerca a sua utilização pelos orçamentos dos governos subnacionais, de acordo com a política fiscal federativa, define as transferências no orçamento receptor como livres ou vinculadas. Prado (2001, p.5) determina os recursos livres os para serem alocados “pelo processo orçamentário local de forma soberana; e vinculados, os recursos destinados a complementar ou mesmo compor integralmente um programa ou função de gasto específico daquele orçamento”, respectivamente.

Essas transferências são despesas para os entes que as transferem, e registradas como receitas pelos entes que os recebem. No caso da administração pública brasileira existem as transferências correntes e as transferências de capital, de acordo com o critério de classificação segundo as fontes adotado pela contabilidade pública.

As transferências correntes, na qual os recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público são destinados ao atendimento de despesas correntes. Em relação às transferências correntes, Santos (2015, p. 191) as define como “dotações para despesas, às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços”.

As transferências de capital, por sua vez, são destinadas ao atendimento das despesas de capital, que dão origem a novos bens de capital, como prédios, infraestrutura viária e telecomunicações, instalações, equipamentos e escolas, por exemplo.

Este estudo irá ater-se às transferências intergovernamentais, livres e devolutivas, garantidas legalmente e sem condicionalidades, provendo recursos que as comunidades locais possam alocar livremente para atender às suas necessidades, em razão da parcela dos fluxos verticais denominada de devolução tributária, na qual o governo superior arrecada e devolve para o nível de governo inferior, especificamente em relação ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal

(ICMS) arrecadado pelos governos estaduais e entregue aos municípios; contudo, o recorte a partir do critério redistributivo emerge como redutor de disparidades.

A pesquisa será direcionada à forma de distribuição das transferências do ICMS aos municípios, ou seja, à repartição do ICMS, a partir da análise da dessa transferência, baseada nos critérios do Índice de Participação dos Municípios (IPM).

O inciso IV, do artigo 158 da Constituição de 1988 determina que (25%) vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do ICMS pertencem aos seus municípios.

O parágrafo único do mesmo artigo menciona que as parcelas de receitas pertencentes aos municípios serão creditadas conforme 2 (dois) critérios:  $\frac{3}{4}$  (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios e até  $\frac{1}{4}$  (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual.

Legislação estadual específica estabelece os critérios para determinação do IPM, aplicado sobre os 25% (vinte e cinco por cento) do montante da arrecadação do ICMS e, posteriormente, repassados aos municípios de acordo com as cotas-partes correspondentes das receitas auferidas desse imposto.

Nesse contexto, a repartição das receitas tributárias dos impostos sobre o consumo merece destaque a partir do momento que essa fonte de receita corresponde a um significativo aporte para os municípios brasileiros, cuja realidade também é refletida pelos municípios gaúchos.

Conseqüentemente, analisar os efeitos produzidos nos municípios no que diz respeito a essa receita e à autonomia para gerir seus recursos, versando sobre os aspectos da obrigatoriedade do repasse por parte do estado e da incondicionalidade, em princípio, na aplicação dessa receita transferida irão delinear a abordagem.

Assim sendo, o objeto da análise estará na relação existente entre os critérios de repartição das transferências da arrecadação do ICMS aos municípios, definidos pela legislação estadual e os efeitos produzidos nas gestões municipais.

Em termos nacionais, serão examinadas legislações estaduais atualmente vigentes que definem os critérios de repartição. O Rio Grande do Sul, por sua vez, deverá ser tratado como um estudo de caso, pois o exame se estenderá por todo o período de vigência do ICMS, além de conter um histórico também do período do ICM<sup>1</sup>. Ademais, complementar a análise a experiência realizada a partir do Governo

---

<sup>1</sup> Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias, de competência estadual, o qual teve sua base de incidência ampliada com a Constituição de 1988, incorporando a produção de petróleo e derivados, de

Britto, que definiu critérios diretamente associados a políticas sociais posteriormente substituídos por critério de renda, assim como a utilização do critério educação pelo estado do Ceará, caso inspirador do estudo em andamento realizado pelo Governo Leite, divulgado em 31/07/2019<sup>2</sup>, acerca da proposta de alteração dos critérios de distribuição do ICMS a ser submetida para avaliação da Assembleia Legislativa.

O aspecto que impulsionou a problematização sobre o assunto foi o caráter de importância, de um modo geral, para os municípios brasileiros e gaúchos em relação à receita advinda das transferências do ICMS, imposto de competência estadual, a quem também compete definir parcialmente os critérios de destinação desses recursos aos municípios individualmente.

Um exemplo que demonstra essa realidade foi apresentado por Oliveira de Souza e Chieza (2017, p. 102) no estudo sobre *A Arrecadação Tributária do Município de Glorinha/RS de 2001 a 2014: limites e possibilidades* e ressalta a necessidade de “redução do grau de dependência do município em relação às transferências dos demais entes da federação”. As transferências decorrentes do ICMS representaram para o município de Glorinha, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS e com população estimada pelo IBGE em 7.443 habitantes, 38,4% da arrecadação municipal em 2014.

A descentralização em favor dos entes subnacionais a partir da Constituição de 1988 acarretou um aumento de competências aos municípios. Oliveira de Souza e Chieza (2017) apresentam a distribuição de competências aos estados subnacionais no que diz respeito à fixação das alíquotas do ICMS, assim como a ampliação da transferência dos Estados aos Municípios de 20% para 25% do total arrecadado.

A descentralização tributária e a ampliação da autonomia administrativa dos entes federados, especificamente dos municípios, definida pela Constituição fica, portanto, contraposta a essa dependência financeira, o que desencadeia indagações a respeito da relação existente entre os critérios de repartição das transferências decorrentes do ICMS, definidos em nível estadual, e a efetivação de políticas públicas por parte dos municípios.

O estudo de Oliveira de Souza e Chieza (2017, p. 105) menciona que:

---

energia elétrica, e os serviços de telecomunicações e de transporte interestadual, passando a denominar-se ICMS, Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal.

<sup>2</sup> Disponível em <https://estado.rs.gov.br/governo-prepara-proposta-para-incluir-educacao-entre-os-criterios-de-distribuicao-de-icms>

[...] a partir da CF/88 os municípios passaram a ter competências sobre o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) que antes era estadual, e o ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), além do recebimento de 50% da arrecadação do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e ITR (Imposto Territorial Rural), além da partilha dos 25% do ICMS.

Ainda, Miranda (2012) *apud* Oliveira de Souza e Chieza (2017) conclui que a modificação redefiniu o pacto federativo brasileiro, caracterizado pela descentralização e pelo compartilhamento de competências entre os entes federados.

As reflexões iniciais sobre a relação entre os critérios de repartição, as políticas públicas e a gestão vão ao encontro do que Prado (2001, p. 2) menciona:

A federação brasileira se destaca, também, pelo grau excepcional de autonomia concedida aos Governos Subnacionais (GSN), e em particular, aos governos municipais. Esta se manifesta não apenas na regra constitucional que coloca os municípios como governos soberanos, como também na fragilidade das conexões administrativas e orçamentárias entre estes e os governos estaduais. Isto define um padrão federativo onde as articulações dominantes são aquelas entre Governo Central e cada um dos níveis de governos subnacionais.

Oliveira de Souza e Chieza (2017, p. 105) sugerem que “a receita de transferência de ICMS pode representar uma fonte potencial para os municípios ampliarem sua arrecadação através da criação de programas específicos”. Contudo, o acréscimo da receita tributária própria dos municípios, efetivamente, contribuiria para a ampliação do seu grau de autonomia fiscal, tais como: recadastramento do IPTU, alteração na base de cálculo do IPTU, IPTU progressivo, planejamento e gestão da dívida ativa, implantação da nota fiscal eletrônica, maior controle e fiscalização em relação à apuração do IPM utilizado nas transferências do ICMS, apresentação anual dos blocos de produtores, programa de educação fiscal e política de atração de investimentos, citados pelos autores.

Ademais, exercer maior controle e fiscalização em relação à apuração do IPM, no que diz respeito às declarações (Guia Informativa Anual), por exemplo, demonstraria intenção em qualificar a gestão municipal em relação à ampliação de suas receitas.

A genuína autonomia dada aos entes municipais pode ser exercida por meio de um sistema de transferências voltado para políticas públicas; ou não. Todavia, Oliveira de Souza e Chieza (2017, p. 128) ponderam que “no atual cenário do federalismo brasileiro, o ente municipal tem perdido sua capacidade de ação e,

inclusive, muitas vezes tornando-se um mero executor de políticas públicas concebidas pela União”, assim como pelo Estado.

Silvestrin, Furlan da Costa e Lanzotti Moraes (2017) concluem no estudo sobre *O financiamento da Educação Básica e a execução da Política Pública de Educação Infantil: o caso do município de Farroupilha/RS* que a realidade da maioria dos municípios brasileiros é de dependência das transferências constitucionais para a implementação das suas políticas de educação, diferentemente do município de Farroupilha/RS, que por meio de receita própria e gestão eficiente, garantiu investimentos em educação.

No caso do Rio Grande do Sul, descrever essa relação histórica, desde a origem do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), e recentemente, com o ICMS, elucidaria os critérios utilizados e suas condicionalidades.

Avaliar a experiência dos critérios sociais introduzidos no Governo Britto, posteriormente substituídos pelo critério renda e, comparando-a ao critério educação atualmente utilizado pelo Estado do Ceará, fato inspirador da proposta de alteração dos critérios de distribuição do ICMS do Governo Leite, no qual o rateio de ICMS por desempenho e o impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação tem trazido resultados positivos, direcionam as reflexões acerca do tema que levaram à problematização e ao problema de pesquisa: **quais os efeitos produzidos nas gestões municipais em relação às transferências provenientes da cota-parte do ICMS?**

## 1.1 OBJETIVOS

Os resultados da pesquisa serão atingidos a partir do objetivo geral e objetivos específicos abaixo determinados.

### 1.1.1 Objetivo geral

Identificar os efeitos produzidos na gestão das prefeituras municipais diante das transferências provenientes dos governos estaduais, especificamente da cota-parte do ICMS.

### 1.1.2 Objetivos específicos

Com intuito de concretizar a análise proposta, serão executadas as etapas intermediárias elencadas abaixo:

- a) Determinar o comportamento da receita total dos municípios gaúchos em relação à transferência da cota-parte do ICMS;
- b) Caracterizar o impacto da transferência da cota-parte do ICMS nas receitas municipais;
- c) Relacionar historicamente os critérios de repartição das transferências da arrecadação do ICMS aos municípios à gestão municipal; e
- d) Realizar estudo comparativo entre a alteração de critérios ocorrida no Governo Britto e a experiência do Estado do Ceará.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O redesenho institucional proporcionado pela redemocratização, o qual traçou um novo modelo de relações intergovernamentais pautado na descentralização, além da distribuição de encargos e receitas, possibilitou maior autonomia aos entes subnacionais, tendo o espaço político local se transformado num importante elemento para a efetivação de políticas públicas.

Contudo, Prado (2001) elenca os problemas clássicos da gestão fiscal nos sistemas federativos como sendo os de: tributar com equidade e eficiência, adequar a distribuição de recursos às necessidades por meio do orçamento e executar o dispêndio com eficiência.

Em razão disso, o presente trabalho pretende contribuir para que os gestores municipais, principalmente os que identificam na transferência provenientes da cota-parte do ICMS possibilidades de aprimorar a gestão municipal, possam utilizá-lo como uma ferramenta de compreensão da organização político-administrativa existente no Brasil, assim como uma possibilidade de gestão fiscal municipal efetiva em sintonia com os anseios da comunidade local por meio da concretização de políticas públicas que possam garantir o Estado de bem estar social determinado constitucionalmente.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O referencial teórico compreenderá a estrutura das receitas dos municípios brasileiros abordada a partir do encadeamento sobre federação, federalismo fiscal e federalismo no Brasil. A seguir serão identificados o sistema de transferências, as receitas municipais e as transferências correntes, culminando na cota-parte do ICMS e no IPM.

### **2.1 A ESTRUTURA DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

As referências teóricas acerca de federação, federalismo fiscal e federalismo no Brasil delinearão a compreensão do sistema de transferências intergovernamentais, assim como a estrutura das receitas dos municípios brasileiros provenientes da cota-parte do ICMS.

#### **2.1.1 Federação, federalismo fiscal e federalismo no Brasil**

A organização político-administrativa do Estado, de forma majoritária, ocorre por meio de duas formas: o Estado Unitário e o Estado Federado. Outras formas de organização como Confederação, Estado Regional e Estado Autônomo são identificadas em países como os Estados Unidos (até a Constituição de 1787), a Itália e a Espanha, respectivamente.

O Estado Unitário tem como característica preponderante a centralização política, contudo admite a descentralização administrativa para que o poder central possa alcançar a governabilidade. Essa descentralização administrativa é marcada pela subordinação das repartições administrativas ao poder central, mantendo-se a dependência e a inexistência de descentralização política.

Essa tipologia de núcleo estatal, caracterizada pela centralização política, do qual provêm todas as decisões, é identificada na maioria dos países na atualidade, sendo esse poder central definido por Masson (2019, p. 638), da seguinte maneira:

Sua nota marcante é a centralização política, pois o poder encontra-se enraizado em um único núcleo estatal, do qual emanam todas as decisões. É a forma básica de organização política, cuja característica essencial é a concentração de poder por um único homem ou órgão.

A existência, ou não, de descentralização indicará a opção feita pelo Poder Originário ao estruturar o Estado e, sendo assim, uma das contrapartidas ao Estado Unitário, é vislumbrada pelo Estado Federado.

Masson (2019, p.639) conceitua federação como “a reunião, feita por uma Constituição, de entidades políticas autônomas unidas por um vínculo indissolúvel”.

A característica marcante do Estado Federado é a descentralização no exercício do poder político, pulverizado em mais de um ente dotado de capacidade política, comandos normativos e decisórios, sendo a unidade necessária para a manutenção do Estado Federal.

A estrutura política de uma forma federada de Estado além da descentralização no exercício do poder, caracteriza-se pela indissolubilidade do vínculo federativo, rigidez constitucional, existência de um Tribunal Constitucional e a previsão de um órgão legislativo que represente os poderes regionais, de acordo com Masson (2019).

Cumprido salientar que a unidade necessária para a garantia do pacto federativo é dada pela repartição constitucional das competências, entendida como a divisão de tarefas entre os entes federados, de forma a manter uma convivência harmônica entre eles, garantindo, assim, a indissolubilidade do vínculo federativo.

A existência da descentralização merece nova ênfase, pois no exercício do poder é a configuração da autonomia numa Federação, a qual proporciona as capacidades de auto-organização, autogoverno e autoadministração, respectivamente definidas por Masson (2019, p. 639) como “possibilidade de elaborar sua própria legislação fundamental, assim como editar o restante do corpo normativo, a capacidade de eleger e escolher seus próprios representantes e exercer suas atribuições de cunho legislativo, administrativo e judiciário”.

A compreensão do federalismo e sua evolução podem ser expressas por meio das Teorias do Federalismo Fiscal de Primeira e Segunda geração, como será realizado a seguir.

### 2.1.1.1 Primeira geração do federalismo fiscal

No federalismo fiscal tradicional, a ideia preponderante é descentralizar o fornecimento de bens públicos com a justificativa de atender de maneira mais eficiente as necessidades locais. Essa afirmação é assim entendida com base na visão predominante no final dos anos 50 até o início dos anos 70, denominada por Oates<sup>3</sup> como Federalismo Fiscal de Primeira Geração.

Essa aceção sobre federalismo fiscal tem como objeto de interesse a descentralização fiscal e, segundo Vargas (2011, p.53), “as Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração estabeleceram a função alocativa do governo como a esfera por excelência de atuação dos governos subnacionais, cabendo as funções distributiva e de estabilização ao poder central”.

A ação do governo numa federação pode ser exercida por meio das funções fiscais básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Assim sendo, Musgrave (1980) *apud* Santos (2015, p.169-170) evidencia que “a política fiscal do governo, ou a política de gastos, é viabilizada mediante essas funções”. Em continuidade, define a função alocativa como sendo o fornecimento de bens públicos, aqueles cuja utilização por um indivíduo não implica a indisponibilidade para os outros indivíduos, objetivando assegurar fornecimento eficiente de bens públicos aos cidadãos, tendo como exemplos praças, iluminação pública, policiamento, estradas, educação e saúde.

Segue o referido autor ao determinar que a função distributiva objetiva distribuir a renda e a riqueza à população de modo mais equilibrado, minimizando as diferenças que o sistema de mercado provoca em sua distribuição e a função estabilizadora alcançar um elevado nível de emprego, uma razoável estabilidade no nível de preços, o equilíbrio na balança de pagamentos e uma aceitável taxa de crescimento econômico.

De acordo com Vargas (2011), o governo central no federalismo fiscal tradicional ou de Primeira Geração exerceu o papel implícito de definir os encargos, as competências e as transferências tributárias segundo determinados critérios de eficiência na esfera alocativa. Esse ramo de conhecimento da Economia do Setor

---

<sup>3</sup> Oates, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature Vol. XXXVZZ (September 1999) pp. 1120-1149.

Público delineou as transferências fiscais e as relações intergovernamentais sob a argumentação de que a descentralização promoveria ganhos de eficiência, em razão das esferas locais por melhor conhecer os gostos e as preferências do consumidor por serviços públicos, sendo assim caberia aos governos subnacionais a oferta descentralizada de níveis eficientes de determinados bens públicos, limitados ao consumo de seus residentes, o que garantiria o atendimento mais adequado de suas preferências.

Ao poder central, mediante a atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo, estaria implícito o encargo da descentralização no âmbito fiscal de receitas e encargos, assim estabelecendo as receitas de transferência.

#### 2.1.1.2 Segunda geração do federalismo fiscal

No início dos anos 80 nos países centrais e mundialmente nos anos 90, principalmente na América Latina, as Teorias de Federalismo Fiscal de Segunda Geração promoveram qualificações ao conceito de descentralização, sob a influência da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional, aproximando-a das noções de *accountability* e coordenação, auxiliando na redução da participação do Estado e na construção do Estado Mínimo.

Novas exigências estavam sendo feitas à atuação estatal em detrimento ao governo central, principalmente em relação ao campo do comportamento individual. De acordo com Vargas (2011, p.56), “a visão fundamenta-se no agente individual, guiado pela racionalidade econômica e pelo comportamento maximizante”. Em razão disso, segue a explanação da autora, a Escolha Pública reconstrói a concepção liberal de que o Estado não deve gastar mais do que arrecada e deve ser reduzido ao mínimo e ser estritamente controlado, aspectos comprometedores do Estado de bem estar social.

A partir de então, há uma reformulação do conceito de descentralização fiscal dado por Oates, sendo assim, o poder central de determinar a descentralização com intuito de promover ganhos de eficiência passa a ter como expoente o modelo de

Tiebout<sup>4</sup>, no qual a promoção da eficiência econômica é dada por meio do federalismo competitivo; a estrutura fiscal é escolhida pelo consumidor/eleitor por meio do voto e no mercado político.

Vargas (2011, p. 58) evidencia a relação existente entre as duas gerações:

Da visão de Oates, por outro lado, é resgatada a virtude da descentralização no sentido de promover ganhos de eficiência no plano fiscal, sob a hipótese de que as esferas locais conheceriam melhor os gostos e as preferências do consumidor de serviços públicos locais, possibilitando-se uma oferta Pareto eficiente de bens públicos, financiada de forma predominante com base no critério do benefício.

O caráter essencialmente normativo concede lugar aos benefícios com a proximidade das preferências dos indivíduos habitantes na região. Vargas (2011, p.58) define o direcionamento desse novo modelo da seguinte forma:

Tal modelo destaca a mobilidade espacial do eleitor/consumidor, reforçando o argumento da Escolha Pública de que é ele quem escolhe a estrutura fiscal que lhe é mais adequada, minimizando a necessidade de ações interventoras por parte do Governo Federal. Essa vertente tende a destacar a questão da competição entre os governos de um mesmo nível, na linha do federalismo competitivo, o qual teoricamente minimizaria os problemas de eficiência da atuação pública.

Em relação ao modelo de Tiebout, Affonso (2003, p. 25 e p. 187) *apud* Vargas (2011, p. 57), descreve o seguinte:

O modelo de Tiebout, construído em 1956 e amplamente utilizado a partir dos anos 80, baseia-se na mobilidade dos contribuintes-eleitores-consumidores entre as jurisdições, no chamado "voto com os pés". Esses revelariam suas preferências por bens e políticas públicas por meio de seu deslocamento espacial, submetendo os governantes locais ao crivo de suas preferências, do que dependeriam para alcançar e manter-se no poder.

Por meio dos novos conceitos, a ação interventora do poder central é minimizada a partir da descentralização destacada pela Escolha Pública, na qual o eleitor/consumidor é quem escolhe a estrutura fiscal mais adequada. Há similar base estruturante, contudo redefine-se a descentralização por meio da incorporação da dimensão política, ocasionando a mudança do foco para a Escolha Pública, campo de análise da esfera política, a qual associa-se aos conceitos de apelo ao senso comum,

---

<sup>4</sup> Tiebout, Charles. A pure theory of local expenditures. The Journal of Political Economy, v. 64, n.5, p. 416-424, 1956.

agente individual, racionalidade econômica, comportamento maximizante e a noção de *accountability*, conseqüentemente provocando mudanças no federalismo.

Para o federalismo fiscal de segunda geração, *accountability* vai além do conceito de responsabilização ao delinear a noção da disciplina fiscal, permeando as ideias de prestação de contas, transparência fiscal e responsabilidade fiscal. Por conseguinte, a compreensão dada a descentralização, ao federalismo, a preocupação referente ao orçamento e às contas públicas, na busca da eficiência promovendo a normatização, a sistematização e a padronização de informações, culmina na lógica, especialmente 'difundida' pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), da prestação de contas públicas existente atualmente, sendo que para Vargas (2011) *accountability* seria a essência da eficiência de decisões descentralizadas.

Aghón (1993, p. 11) *apud* Vargas (2011, p. 58) justifica a eleição do Modelo de Escolha Pública da seguinte maneira:

[...] se outorga um aumento significativo de competências ou responsabilidades em matéria de gastos e receitas aos governos locais ou subnacionais, os quais obteriam boa parte de suas receitas de seus próprios contribuintes. O maior grau de autonomia na tomada de decisões fundamenta-se no processo eleitoral, no qual seriam delegadas responsabilidades pelo eleitorado, garantindo a transparência orçamentária e o sentido de responsabilidade do governo ante os cidadãos.

O sistema federativo, por sua vez, a partir das Teorias do Federalismo Fiscal de Segunda Geração, seria assim delineado, conforme Vargas (2011, p. 57):

A ideia central é a de que o consumidor/eleitor é quem escolhe, através do voto e no mercado político, a estrutura fiscal, definindo implicitamente a distribuição de encargos e competências entre os níveis de governo, promovendo ao mesmo tempo a descentralização e a eficiência econômica. O mercado político funcionaria como um disciplinador dos governos subnacionais e como um espaço de revelação das preferências do eleitor/contribuinte por meio do voto. A oferta de bens públicos (com definição da distribuição de encargos entre os entes da federação) e o seu financiamento (as competências tributárias) seriam redefinidos, sendo que o eleitor racional tenderia a preferir descentralizá-los ao máximo para efeito de uma melhor fiscalização.

A partir das acepções da 2ª Geração do Federalismo Fiscal, expoentes como a autonomia dos entes subnacionais e as transferências intergovernamentais adquirem sustentação, de acordo com a explanação de Vargas (2011, p. 58-59):

[...] a noção de descentralização resultante da perspectiva da Escolha Pública perdeu seu caráter normativo, sendo definida pelo consumidor/eleitor, segundo os benefícios que recebe face ao provimento de bens/serviços

públicos e aos custos que incorre. Os benefícios (gastos públicos) vinculam-se apenas à questão da provisão local de bens e serviços, de forma a aproximar-se mais das preferências dos indivíduos habitantes na região. Os custos (receitas públicas) tendem a se focalizar na tributação segundo o benefício, considerando-se como mais eficiente o financiamento com recursos locais e o uso de transferências, como uma situação de exceção, de caráter seletivo e com contrapartidas. Ela tem implícita uma visão radical de autonomia fiscal, pautada na descentralização tanto de receitas quanto de despesas, no financiamento de forma predominante por meio de base fiscal própria e na minimização do uso de transferências.

Com base nas exposições sobre a nova geração, Vargas (2011) afere que a descentralização passa a estar diretamente relacionada a promoção da eficiência econômica, principalmente por proporcionar o atendimento de demandas distintas de serviços públicos, nas situações de demandas similares propiciaria uma maior proximidade entre políticos e cidadãos, permitindo melhor informação e melhor fiscalização/controlado de parte do eleitorado, assim como na combinação com a tributação por benefício, facilitaria a manifestação mais clara das preferências pelas pessoas; até mesmo a diversidade regional permitiria maior liberdade de escolha e mobilidade, tendendo a formar aglomerações de pessoas com preferências similares. (AGHÓN, 1993, p. 19-21 *apud* VARGAS, 2011, p. 59). Inúmeros atributos desencadeariam uma oferta mais eficiente de serviços públicos e, em adição, a prática da democracia. Ademais, Vargas (2011) elenca mais um atributo: o valor intrínseco da livre determinação das esferas subnacionais face ao princípio da subsidiariedade.

A essas são adicionadas outras vantagens atinentes à descentralização como: tornar os indivíduos mais responsáveis pelas suas ações e os resultados tenderiam a ser melhores, sob a luz de promover uma maior prestação de contas ocasionando maior responsabilidade fiscal.

O legado da Segunda Geração do Federalismo fiscal é dado a partir de trecho abaixo, segundo Vargas (2011, p. 60):

[...] a descentralização fiscal e política nos governos subnacionais potencializaria a democracia e os mecanismos concorrenciais, promovendo plena vigência de mecanismos democráticos e a livre mobilidade do trabalho, do capital e dos recursos. A atuação governamental praticamente se localizaria na eliminação de quaisquer mecanismos de restrição a tais movimentos, ocorrendo um controle estrito da sociedade e do mercado sobre o Estado, ensejando uma lógica de disciplina fiscal sobre os governos subnacionais.

Pode-se dizer, que o mercado político local passa a efetuar o controle do governo subnacional, assim como cada ente deve idealmente executar e financiar os

seus encargos com o máximo de independência. O uso eficiente dos recursos faria com que as situações de desequilíbrio entre benefícios e custos dos bens e serviços públicos pudessem ser tratadas como exceção. A essa excepcionalidade, o nível de intervenção federal (mínimo) ocorreria na forma de transferências, visto que maior eficiência acarretaria maior autonomia, menores transferências federais e menor a ingerência do governo federal nas esferas subnacionais.

### 2.1.1.3 O Federalismo fiscal no Brasil

Oliveira (2018) associa o federalismo brasileiro às capitâneas e aos governos gerais em razão do formato dado pela metrópole portuguesa ao governo preexistente. Contudo, essa associação não é amplamente defendida, mesmo tendo sido utilizada em face da grandeza do território e da diferenciação de grupos étnicos, fatores que justificavam a descentralização política.

Ao buscar um consenso sobre o Federalismo no Brasil Campos (2005, p. 118) *apud* Oliveira (2018, p. 7) ressalta: “para alguns, foi produto da cópia do modelo americano; para outros, resultou da visão da diversidade territorial e da necessidade de atentar para a heterogeneidade das regiões e de administrar um espaço vazio”.

Inicialmente, a estruturação do federalismo brasileiro foi dada pela Constituição de 1891, no qual os Estados-membros, mesmo com autonomia, deveriam se organizar de modo análogo ao da União, de modo que suas constituições fossem baseadas na Constituição Federal. Furtado (1998) *apud* Oliveira (2018) pronuncia que o federalismo brasileiro surge como um desdobramento da incapacidade do governo imperial nas ações administrativas em um território com disparidades cada vez mais atenuadas nos serviços públicos, educação e saúde.

Ao longo da formação territorial do Brasil, o federalismo é marcado por disparidades. A redemocratização ocorrida no Brasil com o advento da Constituição de 1988 promove a assunção de responsabilidades por parte dos municípios e sua importância também pode ser relacionada a como se desdobram questões partidárias e eleitorais, bem como a relação com a gestão de políticas públicas, razões pelas quais o município e seu papel (enquanto poder local) perante os estados e a União tem sido pauta frequente. Campos (2005) *apud* Oliveira (2018, p.11) menciona que a

compreensão das questões que envolvem o federalismo está além do aspecto conceitual:

Sua importância está relacionada a como se desdobram questões partidárias e eleitorais, bem como a sua relação com a gestão de políticas públicas. Essas são algumas razões pelas quais o município e seu papel (enquanto poder local) perante os estados e a União tem sido uma pauta bastante abordada, principalmente após as redefinições colocadas pela Constituição de 1988. Para Campos (2005), a retomada do processo democrático após 1985 e a promulgação da Constituição de 1988 foram fundamentais no cenário político, pois resgataram o caráter descentralizado e democrático do país e colocaram o município enquanto ator federado junto aos estados e à União. Esse processo desencadeou uma maior articulação das políticas sociais e possibilitou que os municípios obtivessem mais recursos e maior autonomia na gestão de suas competências.

Juntamente com as modificações político-administrativas ocorridas no Brasil, a sociedade civil adquire papel relevante no poder local; através de suas ações, diversas questões podem entrar na agenda política, havendo a possibilidade de resultarem em políticas públicas. Castro (2014) *apud* Oliveira (2018, p.11) enfatiza: “as crescentes exigências de movimentos organizados nos municípios, relacionadas, em parte, à cidadania, fazem com que a escala local passe a ser mais visível, uma vez que é nessa escala que as relações e práticas sociais são notadas”.

A partir da análise de Farah (2001) *apud* Oliveira (2018, p. 12), a redemocratização tornou o ente municipal um expoente na federação brasileira:

[...] a crescente importância da ação municipal tornou-se relevante por fatores como: a) transferência de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social; b) aumento da participação dos municípios na distribuição dos recursos fiscais; c) aproximação com as demandas da população, enfatizando a retomada do quadro democrático; a necessidade de formulação de respostas a nível local. A discussão sobre o federalismo revela uma composição formada por sociedade e território (em suas múltiplas escalas) que valoriza as diferenças de cada unidade para a consolidação de uma unidade. O federalismo “à brasileira”, por assim dizer, apesar das tentativas em se tornar um federalismo cooperativo, resultou em um federalismo corporativo, marcado pelas alianças entre atores políticos e econômicos, que reiteram a forma como as rugosidades coronelistas se transpuseram para as relações notadamente clientelistas quando se observam as formas de se fazer política nas escalas de poder.

Oliveira (2018) frisa o aspecto positivo no tocante à forma de distribuição das atribuições e o meio de conferir maior grau de autonomia e competências aos municípios, assim como a necessidade de debate aprimorado sobre as práticas de gestão municipal e das relações intergovernamentais, como exposto abaixo:

[...] a cidadania, além do poder de falar coletivamente, deve ser compreendida pelo acesso aos serviços básicos de saúde, educação e saneamento. São esses fatores que colocam em pauta o papel do federalismo e sua proposta de conceder fala aos poderes e sujeitos locais na formação social e econômica, possibilitando um diálogo mais sério relativo ao papel, situação e custeio dos municípios no Brasil (OLIVEIRA, 2018, p. 13).

Em demonstração ao explanado, a necessidade de um sistema constitucional de repartição de receitas tributárias decorre diretamente da forma federativa de Estado, caracterizada fundamentalmente pela autonomia dos entes que o compõem e, portanto, abordada em seguida.

### **2.1.2 O sistema de transferências**

A importância do desenho adequado do sistema de transferências intergovernamentais num estado federado é ressaltada por Gomes (2007) como forma de assegurar a autonomia, principalmente em estados subdesenvolvidos e com grandes disparidades regionais.

Entre os governos subnacionais e a estrutura central não há hierarquia administrativa, dessa forma cada ente federado exerce sua competência legislativa própria conferida pela Constituição Federal, sendo o autor enfático em afirmar que havendo dependência de recursos do poder central, concedidos de forma discricionária, não se pode falar em autonomia política ou administrativa das esferas dependentes.

No que concerne à autonomia, como exposto anteriormente, sua aptidão é dada pelas capacidades de auto-organização ou autonomia administrativa, autogoverno ou autonomia política e autoadministração ou autonomia financeira, sendo esta imprescindível, de acordo com Gomes (2007, p.29):

Uma condição necessária da autonomia financeira é justamente a disponibilidade, pelos governos subnacionais, dos recursos necessários para fazer face aos encargos que lhes foram atribuídos. Tais recursos compreendem a arrecadação própria, no âmbito de sua competência tributária, e os oriundos das transferências intergovernamentais.

As transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um estado, ou entre estes e o poder

central, com base em determinações constitucionais, legais, ou em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico ou específico, sendo o objetivo geral das transferências “assegurar a autonomia financeira dos entes descentralizados, permitindo que estes definam suas prioridades locais de gastos públicos” (GOMES, 2007, p.39).

As transferências podem assumir formas e características distintas: sob o ponto de vista do orçamento cedente ou baseadas no grau de condicionalidade dos recursos a serem utilizados pelo orçamento receptor, por exemplo.

De acordo com o orçamento cedente são classificadas como legais ou automáticas e discricionárias ou voluntárias. Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 23) *apud* Gomes (2007, p. 30) estabelecem as transferências legais como “aquelas nas quais os critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição”; e as transferências discricionárias são as definidas em cada processo orçamentário e que resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e os representantes no parlamento.

No aspecto atinente à condicionalidade, as transferências podem ser classificadas em transferências livres ou incondicionadas e transferências vinculadas ou condicionadas. Conti (2000, p. 39-40) *apud* Gomes (2007, p. 30) atribui que as transferências são livres “quando destinadas às unidades beneficiárias para que estas as recebam com autonomia para administrá-las” e as transferências são vinculadas “quando o repasse de recursos só pode ser realizado com destinação específica, devendo a unidade beneficiária utilizar o valor recebido para uma finalidade previamente determinada”.

A doutrina atribui diversas classificações às transferências. José Maurício Conti as classifica segundo a forma de distribuição dos recursos tributários de um ente para outro em: participação direta e participação indireta (ou em fundos); já Sérgio Prado, Waldemir Quadros e Carlos Cavalcanti classificam as transferências intergovernamentais de acordo com a sua função: devolução tributária, transferências compensatórias, transferências redistributivas e transferências discricionárias. Ao passo que, Tereza Ter-Minassian agrupa as transferências intergovernamentais em duas categorias, os arranjos de compartilhamento de receitas (*revenue sharing arrangements*) e as chamadas *grants*, propósito geral (ou incondicionadas), destinadas à correção dos desequilíbrios verticais e horizontais; e as de propósito

específico (ou condicionadas). Por fim, o Senado Federal brasileiro e o Tribunal de Contas da União (TCU) as classificam segundo sua origem normativa: constitucionais, legais ou voluntárias.

Tomando como referência a classificação dos autores Sérgio Prado, Waldemir Quadros e Carlos Cavalcanti, as transferências intergovernamentais são determinadas pela sua função: devolução tributária, transferências compensatórias, transferências redistributivas e transferências discricionárias.

Relativamente à devolução tributária:

[...] refere-se aos recursos para os quais não há conexão direta entre o fato gerador do tributo e a alocação de receita. Os governos repassadores cumprem apenas o papel de arrecadador substituto, ao transferirem os recursos para os níveis inferiores, sem condicionalidades, como dotação orçamentária livre (PRADO; QUADROS e CAVALCANTI, 2003, p.46 *apud* GOMES, 2007, p. 31).

De participação direta, esses fluxos neutros são direcionados a capacidade fiscal do ente de acordo com as regras tributárias em vigor.

No tocante as transferências compensatórias, Prado, Quadros e Cavalcanti (2003) *apud* Gomes (2007) as definem como mecanismos destinados a evitar o impacto negativo de mudanças operadas no sistema tributário na arrecadação dos governos subnacionais.

As transferências redistributivas visam operar a redistribuição de recursos de modo a atenuar os desequilíbrios entre jurisdições, correspondem a fluxos de recursos que não guardam proporcionalidade com a distribuição territorial das bases tributárias, tendo como exemplos, as transferências relativas os Fundos de Participação de Estados e Municípios, o Sistema Cota-Parte, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundef (PRADO; QUADROS e CAVALCANTI, 2003 *apud* GOMES, 2007).

Quanto às transferências discricionárias (ou negociadas), são aquelas que resultam de negociação entre as autoridades centrais e os governos subnacionais, com a mediação de seus representantes no parlamento. Sua função é complementar e auxiliar às transferências “estruturais” por apresentar maior flexibilidade em situações excepcionais de curto prazo (PRADO; QUADROS e CAVALCANTI, 2003, p. 23 *apud* GOMES, 2007, p. 31).

Para a independência da sistemática, a autonomia financeira depende do desenho adequado do sistema de transferências intergovernamentais, esboçado a partir da flexibilidade, da preservação da autonomia dos entes federados, da

previsibilidade e regularidade das transferências e da capacidade de não inibir a arrecadação local.

Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 17) *apud* Gomes (2007, p. 37) consideram necessária a flexibilidade do sistema de transferências, de forma a permitir ajustes dinâmicos nas transferências intergovernamentais em decorrência da variação temporal das demandas por bens e serviços públicos:

[...] a distribuição interjurisdicional das demandas por serviços podem apresentar ampla variabilidade temporal no médio e longo prazo. Fenômenos como movimentos migratórios populacionais e da atividade econômica ou diferentes ritmos de crescimento econômico por região, por exemplo, exigem do sistema de transferências capacidade de ajustamento dinâmico, ou seja, de se adequar no tempo à variabilidade do perfil da demanda por serviços. Quando o sistema de transferências não é estruturado sob um padrão dinâmico, ou seja, quando a alteração das participações relativas das jurisdições não é prevista no sistema, o ajustamento do montante de recursos transferidos em relação ao novo perfil de necessidades depende de reformas sucessivas num sistema estático. Isso esbarra no que chamaremos de “ditadura do *status quo*”: os governos subnacionais resistem a qualquer redução relativa de suas receitas legalmente garantidas pelo sistema vigente.

Outra característica recomendável dos arranjos de transferências, ressaltada por Gomes (2007), é a preservação da independência dos governos subnacionais para fixar as prioridades locais, as quais não devem ser significativamente restringidas pela estrutura dos programas centrais. Consoante Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 26) *apud* Gomes (2007, p. 37):

[...] o grau de autonomia dos governos subnacionais depende, essencialmente, de dois fatores: da parcela de recursos fiscais gerados por arrecadação própria e do poder do sistema orçamentário dos governos locais para dispor livremente da maior parcela possível de sua receita.

A partir dessa concepção, a possibilidade de os entes descentralizados fixarem suas prioridades locais seria restringida caso contassem com uma grande participação de transferências condicionadas com contrapartida para compor o orçamento local.

Contudo, os autores expõem um contraponto sobre esse aspecto, como mencionado por Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 27) *apud* Gomes (2007, p. 38):

[...] em condições de elevada heterogeneidade socioeconômica e fortes limites à capacidade do governo de ampliar o financiamento dos serviços públicos, um sistema de transferências orientados somente por critérios gerais de equalização de gasto com plena autonomia orçamentária tende a tornar incerta a provisão dos serviços públicos essenciais, em particular os serviços públicos associados ao chamado *resgate da dívida social*.

É inegável que contar com previsibilidade e regularidade das transferências provenientes do governo central permite aos governos descentralizados o planejamento das receitas e a elaboração de um orçamento condizente com a realidade, em contraposição Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 24) *apud* Gomes (2007, p. 38) esclarecem a fragilidade das receitas discricionárias:

[...] a existência de um volume elevado de transferências discricionárias é, segundo diversos observadores, prejudicial ao sistema federativo. Um dos principais argumentos contrários às transferências discricionárias refere-se à instabilidade que geram nos processos orçamentários dos governos subnacionais, que ficam sem parâmetros para estimar a evolução dos recursos que receberão a médio prazo.

Segundo Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 38) *apud* Gomes (2007, p. 38), “melhorar a equidade do sistema, sem ‘esterilizar’ uma parcela da base tributária global” é um dos maiores desafios dos arranjos de transferências, pois o não aperfeiçoamento poderia inibir a arrecadação local. Para os autores, a dificuldade está em identificar formas de associar equalização e dinamismo do arrecadador local, aspectos contraditórios.

Em países como a Alemanha e a Rússia, uma parcela de tributos coletados localmente é distribuída entre os governos locais, não gerando incentivos para que os entes descentralizados arrecadem suas próprias receitas.

Num sistema *revenue-pooling*, os governos locais recebem apenas uma fração da receita coletada nas suas próprias jurisdições, com o resto distribuído para os outros governos, usualmente por meio de uma fórmula de equalização. [...] Neste caso, o custo da tributação local é maior que o benefício para o tesouro local, de modo que o custo marginal dos fundos públicos aparece artificialmente alto para o governo local. O efeito desencorajador é tão claro que estes sistemas nunca são usados quando os governos locais podem influenciar as alíquotas tributárias incidente sobre as bases compartilhadas (BIRD E SMART, 2011 *apud* GOMES, 2007).

### **2.1.3 As receitas municipais e as transferências correntes**

Conforme o art. 18 da CF/88, a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Ao alçar os municípios ao patamar de ente federado e com plena autonomia, a Constituição de 1988 permitiu sua organização por meio de Lei Orgânica, assim como a capacidade de eleição do Chefe do Poder Executivo Municipal e dos integrantes do Poder Legislativo Municipal, ao passo que a autoadministração é dada pela autorização constitucional de conduzirem e exercitarem com independência suas tarefas legislativas, materiais e tributárias.

A diferenciação em relação aos Estados Unitários, nos quais a centralização política deriva a existência de um único centro com capacidade política, consiste nos vários núcleos possuidores dessa capacidade delineados a partir da descentralização nos Estados Federados.

Silva (2004, p. 476) ressalta que “a autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa”, sendo as entidades federadas igualmente capazes politicamente, afastando completamente a subordinação de umas às outras. Dessa forma, a existência da Federação é oportunizada, à medida que a Carta Magna harmoniza a convivência entre os entes, viabilizando o pacto federativo ao dividir as atribuições constitucionais, e delimita para cada ente federado o seu campo material, legislativo e tributário de atuação.

Masson (2019) expressa claramente a orientação geral e estruturante da divisão de competências fundamentadas nos princípios da preponderância dos interesses e nos poderes implícitos. Em relação à preponderância dos interesses municipais, compete aos municípios as matérias nas quais seja marcante o interesse local de sua circunscrição noção. Cabe enfatizar a respeito a de preponderância e não de exclusividade, ficando com a tarefa aquele ente que possuir o interesse destaque, o interesse preponderante. Sobre esse quesito, Silva (2007, p. 244) expõe o seguinte esclarecimento:

No Estado moderno se torna cada vez mais problemático discernir o que é “interesse geral” ou “nacional” do que seja “interesse regional” ou “local”. Muitas vezes certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles.

Efetivamente, a repartição de competências ocorre por meio de técnicas: a repartição horizontal e a repartição vertical.

Pelo sistema horizontal, a Constituição Federal delega a cada ente atribuições próprias; distribui particularmente a cada ente matéria específica de sua competência,

sem interferência de outro ente, originando as competências privativas e exclusivas. Na outra técnica, o sistema vertical, as competências são exercidas conjuntamente, originando atribuições comuns e concorrentes, resultando na formação de federações neoclássicas ou de cooperação, em consonância com a Segunda Geração do Federalismo Fiscal.

O “mosaico de repartição de tarefas” dado pela CF/88, e assim denominado por Masson (2019, p.666), visualiza a presença tanto da técnica horizontal, quanto da vertical, classifica a federação brasileira como neoclássica, ou de cooperação (federalismo cooperativo), em razão da adoção da técnica vertical de repartição de competências, não importando na renúncia da técnica horizontal, mas reconhecendo o desenvolvimento de atividades em conjunto pelos entes federados, a exemplo das áreas de educação e saúde.

O art. 30 da Constituição de 1988 definiu as competências municipais para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, exercer competência financeira, tributária e orçamentária e exercer algumas atribuições materiais e administrativas.

Assuntos de interesse local, interesse local e interesse particular são expressões um tanto quanto genéricas em face da grande responsabilidade dada aos municípios pela Constituição e muito criticada em razão da opção brasileira ser única entre as federações. Somado a isso, Masson (2019, p. 650) elenca outras duas críticas a plena autonomia dada aos municípios:

[...] eles não participarão da formação da vontade nacional (pois não terão membros na Casa Legislativa que representa os entes da federação), e tampouco serão objeto de intervenção federal acaso afrontem o princípio da indissolubilidade do pacto federativo, são passíveis somente de intervenção estadual.

O tal interesse local aproxima-se daquele que mais intimamente estiver ligado ao Município, em que predomine o seu interesse em detrimento dos interesses da União e dos Estados-Membros. Apesar disso, o interesse local do Município nunca será exclusivamente do ente, posto que qualquer matéria ou assunto que interfira na localidade, restará por repercutir nos interesses regionais e nacionais, como expresso por Bastos (2011, p. 319): “interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica, sendo o Município parte de uma coletividade, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo”.

De maneira singela, o cotidiano das cidades brasileiras pode ser regulado mediante as atribuições legislativas municipais tuteladas e expressas nos seguintes exemplos: horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, ordenamento do espaço urbano, distribuição de água potável, extensão de gratuidade do transporte público coletivo urbano às pessoas de determinada faixa etária, entre outros.

Para fazer frente às atribuições recebidas pela CF/88, é necessário o aporte de recursos aos cofres públicos, a denominada receita pública. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ao estatuir as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal classifica a receita e suas derivações a partir de duas categorias econômicas: receitas correntes e de capital.

Por sua vez, as receitas correntes são as receitas tributária, patrimonial, industrial, transferências correntes e receitas diversas.

Em complemento, as receitas de capital compreendem as operações de crédito, as alienações de bens, as amortizações de empréstimos concedidos, as transferências de capital e outras receitas de capital.

A referida lei, em seu § 2º, art. 11, classifica as transferências correntes como “as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado”.

A categoria econômica da despesa é classificada em despesas correntes e despesas de capital. No que concerne as despesas correntes, viabilizadas por meio das receitas correntes, as principais são as despesas de custeio e transferências correntes.

#### 2.1.3.1 A cota-parte municipal do ICMS e IPM

A cota-parte municipal da arrecadação do ICMS corresponde a uma importante fonte de transferência de recursos na Federação brasileira, representando o componente mais significativo do fluxo vertical de recursos existente no sistema de

partilha, segundo Prado (2007). Dados do ano de 2006, divulgados no Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, mostram que a cota-parte correspondeu a 21,8% (vinte e um vírgula oito por cento) do total de receitas correntes municipais.

As transferências verticais nos sistemas federativos têm viabilizado o atendimento de encargos para fazer frente às responsabilidades decorrentes da Carta Magna de 1988, as quais foram atribuídas aos municípios no caso brasileiro.

Prado (2007) destaca ser importante verificar em que contexto a cota-parte se insere na tipologia básica para sistema de transferências de recursos na Federação brasileira, a saber: devolutivas, redistributivas ou financiadoras de programas nacionais voluntários, no qual a cota-parte municipal do ICMS insere-se no caráter de devolução tributária ou transferências devolutivas, sendo a principal transferência de caráter devolutivo existente no sistema de partilha brasileiro, mais precisamente explicado abaixo:

A principal característica da transferência devolutiva é que cada jurisdição recebe do nível hierárquico superior de governo, detentor da competência tributária, um montante de recursos que guarda um vínculo estreito com o que foi arrecadado na respectiva jurisdição. Dito de outro modo, na transferência com caráter de “devolução tributária”, o governo central exerce a competência tributária (que inclui a função arrecadadora) por questão de eficiência e simplificação, transferindo, geralmente, sem condicionalidades, ao nível subnacional de governo, recursos que este poderia ter arrecadado em sua jurisdição, caso tivesse a competência do tributo (PRADO, 2007, p. 115).

A categoria de transferência devolutiva compreende, além da cota-parte municipal do ICMS, as cotas do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou valores Mobiliários (IOF-Ouro) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Ao inicialmente denominado Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM), de competência estadual e mantendo a característica de principal imposto sobre o consumo, a Reforma Tributária de 1967 definiu o sistema de partilha devolutivo, no qual 20% (vinte por cento) da arrecadação desse imposto iria compor a receita dos municípios, conforme lei federal regulamentadora do critério de partilha da cota-parte do ICM.

A regulamentação acerca da cota-parte ocorreu com o Decreto-lei nº 1.216/76 e o sistema de transferência devolutivo inovou ao trazer o conceito de valor adicionado (VA) como critério de partilha. Antes disso, no intervalo entre a reforma tributária e o

decreto, cada estado adotou o critério de sua conveniência, assim esclarecido por Prado (2007, p.118):

Havia muita interferência política e desinformação por parte das prefeituras, além de problemas técnicos, funcionais e operacionais; enfim, critérios pouco claros, permeáveis à discricionariedade dos governadores. Entretanto, o relevante é que de alguma forma, havia algum parâmetro a partir da arrecadação obtida pelo governo estadual no espaço municipal, espelhando efetivamente uma devolução de recursos aos municípios; algo similar ao que resultaria caso o próprio município pudesse cobrar seu "ICM". Não envolvia nenhuma conotação redistributiva ou de outra natureza. É possível que alguns estados tenham implementado mecanismos mais sofisticados antes do referido decreto-lei.

A partir de Prado (2007) é possível compreender a composição do critério de valor adicionado definido naquela época, que acabou por beneficiar municípios com maior base econômica industrial desenvolvida e conseqüente concentração de recursos, desencadeando uma disparada entre os municípios para a instalação de distritos industriais em detrimento dos municípios com base econômica agrícola, de serviços ou mesmo os de pequena base comercial:

[...] apurado com base nas informações econômico-fiscais prestadas pelos contribuintes. A cota-parte deveria ser distribuída na proporção do VA resultante das operações de circulação de mercadorias realizadas no território de cada município. Foi especificado que o VA no período fixado poderia ser calculado pela diferença entre o valor das mercadorias saídas e o das mercadorias que deram entrada – operações que constituíam fato gerador do imposto –, mesmo quando o pagamento fosse antecipado ou diferido. Era prevista ainda a hipótese de crédito tributário diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção, como no caso da imunidade sobre livros, jornais, revistas e papel para impressão (art. 19, item III, letra "d" da CF/67), bem como sobre as operações com produtos industrializados destinados ao exterior, além de outros casos especificados na lei (art. 23, § 7º da CF/67). Foi especificado que o VA no período fixado poderia ser calculado pela diferença entre o valor das mercadorias saídas e o das mercadorias que deram entrada. Estas operações de saídas e de entradas deveriam se constituir em fato gerador do imposto, mesmo quando: o pagamento do imposto fosse antecipado ou diferido; o imposto fosse reduzido ou excluído em virtude de isenção; quando as operações não fossem sujeitas ao imposto em virtude da imunidade sobre o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão (art. 19, item III, letra "d" da CF/67), bem como sobre as operações com produtos industrializados destinados ao exterior, além de outros casos especificados na lei (art. 23, § 7º da CF/67) (PRADO, 2007, p. 117).

A vinculação da cota-parte com a sistemática devolutiva aplicada, para Prado (2007, p. 118), gerou a seguinte consequência: "não mais 'devolve' ao município em que o imposto foi arrecadado, mas sim mediante critério vinculado ao resultado econômico gerado pelas empresas instaladas no município, contidas no campo de

incidência desse imposto, aspecto este, entretanto, que não descaracteriza a cota-parte como um fluxo de natureza devolutiva”.

A Emenda Constitucional nº 17/80 modifica o sistema da cota-parte e determina que até 25% (vinte e cinco por cento) do critério de partilha seria objeto de livre disposição por lei estadual, passando os estados a dispor de uma certa autonomia para incluir outras variáveis, em adição aos 75% (setenta e cinco por cento) do VA, para partilhar a cota-parte. Em decorrência dessa alteração, Prado (2007, p. 119) frisa que: “com 25% da partilha podendo ser regulada por norma autônoma estadual, a cota-parte pode assumir diversas características, com caráter redistributivo, redistributivo/compensatório, redistributivo/cooperação intergovernamental ou até mesmo devolutivo”. E complementa:

O conjunto dos critérios da cota-parte passou a ser híbrido, e assim é até hoje. Gradativamente, após a Emenda Constitucional nº 17/80, muitas leis estaduais regularam os critérios de distribuição da cota-parte municipal no ICM e ICMS. Os estados passaram a adotar critérios vinculados a variáveis econômicas, sociais, ambientais e de outra natureza, no mais das vezes, com o propósito de amenizar a inevitável concentração inerente ao critério do VA (PRADO, 2007, p. 119)

Sinteticamente, a evolução da cota-parte de rigorosamente devolutiva, com o chamado “boca do caixa” vinculado à arrecadação total, passa a contar a partir de 1972 com a figura do VA, assumindo 100% da distribuição com caráter aparentemente devolutivo; na vigência do ICM, a distribuição é proporcional à atividade econômica, assim como na modificação para ICMS, traduzindo o caráter devolutivo por excelência, sendo o caráter predominantemente híbrido com traços devolutivos, consolidado na vigência da Constituição de 1988.

O inciso IV, do artigo 158 da Constituição de 1988, determina que 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS pertencem aos seus municípios e assim define o sistema vigente de transferência do ICMS para os municípios: composto de uma parcela impositiva da cota-parte, 75%, e de uma parcela autônoma, 25%, regulada por legislação estadual. O parágrafo único do mesmo artigo complementa mencionando que as parcelas de receitas pertencentes aos municípios serão creditadas conforme 2 (dois) critérios:  $\frac{3}{4}$  (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios e até  $\frac{1}{4}$  (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual.

Ademais, a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990 dispôs sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, ou seja, trata da fração impositiva da cota-parte, os 75% (setenta e cinco por cento), o denominado valor adicionado (VA).

Na compreensão de Prado, Baratto e Costamilan (2007, p.122), o VA espelha o resultado do movimento econômico do município, desde que no campo de incidência do ICMS, e complementam:

É obtido mediante informações fornecidas pelos contribuintes inscritos no cadastro do imposto, mensalmente ou anualmente, a depender do estado. Também são considerados para o cálculo do VA algumas operações feitas por pessoas físicas ou jurídicas que não estão inscritas no cadastro de contribuintes, mas que praticam operações que constituem fato gerador de ICMS, como empresas jornalísticas, produtor rural (quando não cadastrado) que comercializa sua produção e companhias municipais de distribuição de água. Compõem o cálculo, ainda, os autos de infração lavrados pelo fisco estadual, em virtude de operações omitidas pelos contribuintes em sua escrita fiscal, hipótese em que as operações são computadas para o VA no ano em que o resultado da ação fiscal se tornar definitivo, em virtude de decisão administrativa irrecorrível.

Além dos problemas conceituais e operacionais que norteiam a fração impositiva da cota-parte, outro aspecto diz respeito a considerá-la como uma tendência à concentração espacial por ser vinculado ao local da produção, guardando relação com o princípio de origem enquanto o consumo guarda relação com o princípio de destino, sendo assim criticados pelos autores: “uma das principais críticas dirigidas ao VA é que ele tem levado a um resultado de coeficiente muito elevado para determinados municípios com população relativamente baixa, gerando uma cota-parte *per capita* anormalmente elevada” (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 128).

Essa crítica está em consonância com a natureza da variável, pois o VA é vinculado ao local da produção, regido pelo princípio de origem:

[...] tem provocado entre os municípios uma ‘guerra fiscal’ por investimentos, como ocorre frequentemente entre os estados em relação ao ICMS. Os municípios competem para aumentar seu VA, nem sempre de forma virtuosa. Eles concedem benefícios fiscais para atrair empresas, alimentando outras batalhas nessa guerra, que comprometem a arrecadação e a neutralidade tributária de impostos que interferem na concorrência entre as empresas (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 126).

Soma-se a essas críticas o caráter devolutivo dessa transferência:

[...] inerente ao caráter marcadamente devolutivo dessa transferência a possibilidade de oscilações acentuadas no VA, dado que é uma variável que sofre injunções não apenas de ordem econômica, mas também de natureza climática, como ocorre com a atividade agrícola. O elevado peso do VA na partilha da cota-parte impede que as oscilações sejam amortecidas por outros critérios; com isso, pode gerar uma instabilidade no fluxo de recursos municipais, podendo prejudicar o financiamento de políticas públicas, conforme o peso da cota-parte na composição das receitas totais do município (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 127).

No antigo ICM, a relação existente era dada pelo local da produção e pelo consumo de cada estado, assim como a alteração do percentual de 70% (setenta por cento) para 75% (setenta e cinco por cento) ocorrido no passado e mantido na CF/88, ratificando a relação com o princípio da origem. Pode-se assim depreender da análise dos autores outra marca da concentração, a agregação das seguintes atividades econômicas do campo de incidência do ICMS a partir da CF/88: energia elétrica, combustíveis e minerais, serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, sendo alguns com produção altamente concentrada, ocasionando conseqüentemente, uma tendência ainda maior à concentração do que ocorria na vigência do ICM, em face do o critério baseado no VA.

A fração autônoma da cota-parte, correspondente aos 25% (vinte e cinco por cento) dispostos pela legislação estadual, traduz a transição do caráter integralmente devolutivo para o aspecto híbrido da transferência, explicado por Prado, Baratto e Costamilan (2007, p. 130) como “uma forma de reduzir a rigidez do critério alocativo, permitindo que os estados adaptassem sua distribuição às especificidades de suas economias internas e/ou ao perfil de prioridades que julgassem mais pertinentes”.

Ao recordar que essa seria uma transferência livre de condicionalidades e sendo os municípios brasileiros detentores de autonomia plena, os autores realizam a seguinte reflexão:

[...] as transferências de estados para os municípios, até a edição dessa medida, eram basicamente livres, sem que governo estadual pudesse interferir na sua utilização. A parcela estadual da cota-parte, portanto, é um caso isolado em nossa Federação, ao permitir que os governos estaduais de alguma maneira interfiram, através de lei estadual, na destinação de parte dos recursos pertencente aos municípios. Essa colocação é válida, mesmo que se leve em conta que a livre disposição por lei estadual é tarefa das assembleias legislativas, onde se fazem presentes também as forças municipalistas, como é o caso das associações municipais (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 130-131).

Em face do exposto, o caráter híbrido da fração autônoma da cota-parte regulada por legislação estadual pode assumir várias características, atribuídas de

acordo com os seguintes critérios, determinados desde 2005 pelo Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros: critérios de caráter devolutivo, critérios de caráter redistributivo, critérios de caráter redistributivo/compensatório e critérios de caráter redistributivo/vinculado a programas de cooperação intergovernamental.

Segundo os autores, o critério devolutivo, a devolução tributária, corresponde à distribuição de recursos de acordo com a capacidade econômica de cada jurisdição, diretamente relacionado ao nível de desenvolvimento e renda gerada na sua circunscrição, também associado ao valor adicionado – variável de caráter devolutivo, e assim ponderam:

Pode ocorrer um aumento no grau de concentração inerente a essa variável, na distribuição da cota-parte dos respectivos estados que a adotam, a menos que a atividade econômica desses estados seja mais bem distribuída do ponto de vista espacial, o que é improvável” (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 134).

Prado, Baratto e Costamilan (2007, p. 132) definem o critério redistributivo como todo aquele que não tenha característica de devolução tributária, visando transferir ao ente valor que não obteria na hipótese de que ele próprio cobrasse o imposto, contudo nem todo critério redistributivo é redutor de disparidades, a saber:

[...] visa atenuar os desequilíbrios de capacidade de gasto entre as jurisdições onde a pouca expressão de sua realidade econômica inviabilizaria a prestação de serviços públicos de qualidade, aproximando as receitas *per capita* entre as localidades, hipótese em que o critério redistributivo tem um atributo equalizador” (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 132).

No Rio Grande do Sul os critérios redistributivos têm sido associados à população, área e propriedades rurais, historicamente.

À população, os autores inferem os seguintes aspectos:

[...] esse critério contribui para reduzir a tendência à concentração do VA, sendo o que mais se ajusta ao princípio da responsabilização, no sentido de que os recursos públicos fluam preferencialmente para os cofres da jurisdição onde o cidadão demanda por serviços públicos”. (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 135).

No que diz respeito à área, assim como à população, são atribuídas as vantagens de disponibilidade de informações e simplicidade de cálculo, apresentando as seguintes características próprias, de acordo com Prado, Baratto e Constamilan (2007, p. 137-138):

É um critério relevante, dado que a extensão territorial do município frequentemente envolve custos mais elevados para provisão de serviços e não é considerada em nenhuma das transferências municipais. [...] Na cota-parte, é só produção, com tendência à concentração. Assim, é razoável que alguns estados, principalmente aqueles que têm alguns municípios de tamanho maior do que a média estadual, procurem compensar esses custos.

Os autores seguem ao determinar que os critérios de caráter redistributivo/compensatórios direcionam parcela da cota-parte para ressarcir impactos negativos na base econômica municipal ou para premiar determinadas práticas e comportamentos. A lógica de “compensar” na forma de ressarcimento o uso alternativo do espaço geográfico que não pode ser empregado para fins econômicos as áreas de preservação, unidades de conservação indígena, áreas inundadas por hidrelétricas, área e qualidade de mananciais, por exemplo. A compensação na forma de premiação seria para determinadas práticas e comportamentos, como: esforço fiscal próprio de arrecadação, preservação do patrimônio histórico e cultural, tratamento de lixo e esgoto, elevada produtividade primária, etc. E, assim expresso na visão dos autores: “percebe-se que alguns critérios de caráter compensatório são bastante direcionados, podendo inclusive beneficiar poucos municípios, como é o caso da compensação por área inundada por hidrelétricas e unidades de conservação de terra indígena” (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 139).

O Rio Grande do Sul elenca a produtividade primária e a pontuação de projeto de parceria para compor parte da fração autônoma da cota-parte.

Já os critérios de caráter redistributivo/cooperação intergovernamental são associados aos setores de saúde e educação.

[...] critérios vinculados a programas de cooperação intergovernamental, um vínculo que se estabelece entre os repasses e a finalidade do gasto municipal nas áreas de saúde e educação, embora os repasses da cota-parte não sejam vinculados, não obrigando, portanto, os municípios a utilizarem os recursos de forma consistente com o critério. [...] são critérios que podem ser também associados àqueles que foram classificados como tipicamente compensatórios e redistributivos (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 144).

O estado do Ceará atribui histórica importância à fração regulada por lei estadual na aplicação em educação, considerando no cálculo o gasto em ensino fundamental sobre receita corrente total, sendo em 2006 o percentual de 50% dos 25% da fração autônoma da cota-parte, o RS nessa mesma época atribuía 4%.

O Rio Grande do Sul beneficia aqueles municípios que mais se empenham para diminuir o analfabetismo e a mortalidade infantil, pois a medida é o inverso da taxa de evasão escolar, para o caso da educação, e o inverso da mortalidade infantil, para a saúde. (PRADO; BARATTO; COSTAMILAN, 2007, p. 145).

Atualmente no Rio Grande do Sul, além das determinações da Constituição de 1988, da Lei Complementar nº 63/90 e da Lei Complementar nº 123/06, acerca da cota-parte do ICMS estão vigentes a Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, o Regulamento do ICMS (Decreto nº 37.699, de 26/08/1997), o Decreto nº 47.905, de 18/03/2011, que dispõe sobre a apuração do valor adicionado previsto na Lei nº 11.038/97 e a Instrução Normativa DRP nº 45/98, que trata no Capítulo XIV sobre as informações para a apuração dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS.

Em adição, tem sido anunciado nos sítios eletrônicos do governo estadual<sup>5</sup>, Secretaria da Fazenda<sup>6</sup> e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>7</sup>, assim como na imprensa de modo geral, o estudo em andamento acerca da alteração dos critérios de rateio do ICMS, que deverá ser submetido à Assembleia Legislativa. Esse estudo tem como exemplo o modelo implantado no Estado do Ceará e objetiva “premiar os municípios pelos seus esforços na melhoria da educação”, como afirmado pelo Secretário da Fazenda em notícia divulgada em 21/08/2019.

Nesse contexto na década de 90, o Estado do Rio Grande do Sul realizou tentativa de alteração dos critérios de rateio do ICMS baseada em estudos do Estado de Minas Gerais sobre educação e saúde. De acordo com Souza, Teixeira e Faria (2016), a Lei nº 12.040, de 1995 daquele estado, no dispositivo que definia o critério Educação, fazia “referência ao cômputo de matrículas nas redes municipais para efeito do cálculo dos repasses” com intuito de assegurar recursos municipais para ampliar a oferta de vagas no ensino fundamental e promover a universalização do acesso ao ensino obrigatório, conforme previsão constitucional (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 83).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/governo-prepara-proposta-para-incluir-educacao-entre-os-criterios-de-distribuicao-de-icms> acessado em 31/07/2019

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/10922/marco-aurelio-fala-sobre-proposta-de-incluir-educacao-no-rateio-de-icms-ao-secretario-da-fazenda-de-pelotas> acessado em 20/09/2019

<sup>7</sup> Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/missao-do-ceara-vem-ao-rs-mostrar-avancos-na-educacao-com-incentivos-via-rateio-de-icms> acessado em 14/10/2019

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa mostra-se como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, tendo como objetivo descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 1999). Segue o autor ao definir pesquisa social como o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social.

Para atender aos objetivos propostos, esta será uma pesquisa exploratória descritiva. A partir do viés exploratório pretende-se obter um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados, em consonância com as ideias apresentadas por Gil (1999). A etapa exploratória desta pesquisa é atribuída como etapa prévia de uma investigação mais ampla, proporcionando esclarecimentos e delimitações, corroborando para a elucidação do problema à medida que se predispõe a desenvolver, esclarecer e, até mesmo, modificar conceitos e ideias, podendo gerar indagações para estudos posteriores, constituindo etapa inicial de uma investigação mais ampla. Gil (1999) menciona que esse tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas informais e não padronizadas e estudo comparativo, itens que serão utilizados como suporte para a pesquisa descritiva.

Em relação aos aspectos relevantes sobre a pesquisa descritiva estão o objetivo em descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações e associações entre variáveis. Gil (1999) esclarece que esse tipo de pesquisa pode ir além da simples identificação de relações entre variáveis ao determinar a natureza dessa relação, aproximando-se da pesquisa explicativa. Ademais, sua aproximação com a pesquisa exploratória ocorre por proporcionar uma nova visão do problema, como por exemplo o componente redistributivo da cota-parte do ICMS como condicionante na gestão municipal. O autor complementa ao mencionar que as pesquisas descritivas, juntamente com as exploratórias, são realizadas por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática.

Com o interesse na aplicação, na utilização e nas consequências práticas dos conhecimentos adquiridos a partir desta pesquisa aplicada, serão utilizadas as abordagens qualitativa e quantitativa, sendo predominante a primeira, indo ao

encontro da manifestação de Gil (1999) sobre a aplicação precária do princípio da objetividade às ciências sociais.

Godoy (1995, p. 58) aponta que nas abordagens quantitativa e qualitativa “a pesquisa se caracteriza como um esforço cuidadoso para a descoberta de novas informações ou relações e para a verificação e ampliação do conhecimento existente”, a partir do diálogo entre as abordagens.

Esse diálogo é aqui proposto. Sendo assim, o aspecto quantitativo será utilizado para obtenção dos dados primários da receita total dos municípios gaúchos em relação às transferências da cota-parte do ICMS, assim como os dados abertos do IPM de 2003 a 2018, período disponibilizado pela SEFAZ/RS, a fim de possibilitar a medição objetiva e a contextualização sobre perdas, ganhos e variações.

Serão associados meios técnicos para que as abordagens qualitativa e quantitativa possam ser aplicadas. Inicialmente, por meio da técnica de levantamento poderá ser conhecida a receita total dos municípios gaúchos e o seu comportamento em relação às transferências da cota-parte do ICMS.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado do Rio Grande do Sul é composto por 497 (quatrocentos e noventa e sete) municípios. À totalidade desses municípios é atribuída a transferência decorrente da cota-parte do ICMS em face da sua característica legal, contudo comprometeria a viabilidade da pesquisa analisar os efeitos de tal receita atinente a todos os municípios do estado. Perante essa realidade, mostra-se adequada a determinação de um plano de amostragem para o universo da pesquisa, sendo a amostra não probabilística a eleita. Uma parte da população será dada por meio da representatividade da receita proveniente das transferências intergovernamentais, especificamente a cota-parte do ICMS, assim como a partir dos dados abertos do IPM, será extraída outra parte da população dentre os municípios que apresentarem distorções. Serão identificados os elementos relacionados a essa receita, podendo contribuir para o conhecimento da realidade escolhida municípios que apresentarem distorções negativas, positivas ou relevantes aos efeitos decorrentes da receita proveniente da repartição constitucional da receita tributária proveniente da cota-parte do ICMS.

O levantamento, para Gil (2002, p. 50), “procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se conclusões correspondentes aos dados coletados”. O autor complementa ao mencionar que não são pesquisados

todos os integrantes da população estudada na maioria dos levantamentos, e prossegue ao elencar os levantamentos por amostragem como populares entre os pesquisadores sociais.

Para Godoy (1995, p. 62), “a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental”, tendo o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural e a utilização do pesquisador como instrumento mais confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados.

Nesse sentido, o caráter qualitativo será utilizado para a análise dos dados obtidos, associados à linha histórica dos critérios de repartição, a fim de identificar os efeitos produzidos nos municípios e, em adição para avaliação dos mecanismos determinantes da capacidade fiscal de distribuição da receita gerada entre os níveis de governo estadual e municipal, só sendo possível esse entendimento ao longo do desenvolvimento do estudo, procurando assim compreender esse fenômeno, traduzindo, então, uma preocupação como o processo, com a manifestação nas atividades, nos procedimentos e suas interações, destaques da abordagem qualitativa, e sobretudo esclarecendo o dinamismo das transferências intergovernamentais, a partir da repartição da cota-parte do ICMS.

O autor completa ao enfatizar a junção dos aspectos qualitativos para o desenvolvimento da pesquisa afirmando que “quando estamos lidando com problemas pouco conhecidos e a pesquisa é de cunho exploratório, este tipo de investigação parece ser o mais adequado” (GODOY, 1995, p. 63).

Partindo das vantagens decorrentes do levantamento enumeradas por Gil (2002), sendo elas: conhecimento direto da realidade, economia e rapidez e quantificação, e com intuito de minimizar suas limitações, ênfase nos aspectos perceptivos, pouca profundidade no estudo da estrutura e dos processos sociais e limitada apreensão do processo de mudança, num segundo momento, a partir das fontes secundárias que objetivam proporcionar conhecimentos científicos e técnicos, compreendendo legislação, livros de estudos técnicos, publicações científicas em jornais e revistas, como os artigos científicos, respaldados em estudos anteriores sobre o temática, a abordagem qualitativa será utilizada para caracterizar os efeitos produzidos nos municípios gaúchos no sistema fiscal, no que diz respeito ao rateio do ICMS e, conseqüentemente, relacionar os critérios de repartição das transferências

da arrecadação do ICMS aos municípios a aspectos condicionantes de políticas públicas.

Por fim, os meios quantitativos e qualitativos utilizados possibilitarão o estudo comparativo do Governo Brito em relação ao atualmente realizado no Estado do Ceará, experiência inspiradora do Governo Leite para alteração dos critérios de repartição do ICMS do RS. A partir desses experimentos sobre a alteração da sistemática de repartição, consolida-se a característica experimental da pesquisa científica, não sendo negligenciadas as possibilidades de experimentação nas ciências sociais, aspecto ressaltado por Gil (1999) como peculiaridade das ciências sociais, o problema da experimentação.

Godoy (1995, p. 25) menciona que “o estudo de caso se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular”, tendo como propósito fundamental (como tipo de pesquisa) analisar intensivamente uma dada unidade social.

Yan (1989) *apud* Godoy (1995, p. 25) diz que o estudo de caso “é uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidência”.

Os estudos de casos que farão parte da pesquisa vão ao encontro da ideia expressa por Godoy (1995, p. 25) ao mencionar que:

[...] o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões ‘como’ e ‘por quê’ certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

A adição da técnica de estudo de caso será relevante para investigar a iniciativa anterior e a atual de modificação dos critérios de rateio do ICMS sob o aspecto do condicionamento acerca das políticas públicas. Godoy (1995, p. 26) menciona que “quando o estudo envolve dois ou mais sujeitos, duas ou mais instituições, podemos falar de casos múltiplos”, podendo assim estabelecer comparações.

A ideia proposta pela combinação das abordagens qualitativa e quantitativa desta pesquisa é expressa pela autora da seguinte forma:

[...] ainda que os estudos de caso sejam, em essência, pesquisa de caráter qualitativo, podem comportar dados quantitativos para aclarar algum aspecto da questão investigada. É importante ressaltar que, quando há análise quantitativa, geralmente o tratamento estatístico não é sofisticado (GODOY, 1995, p. 25).

Em complemento, a partir dos propósitos elencados por Gil (2002) e atribuídos ao estudo de caso, este estudo especificamente se propõe a descrever a situação do contexto em que está sendo feita a investigação, formular hipóteses e, até mesmo, explicar as variáveis causais de determinado fenômeno.

A coleta dos dados, além das fontes públicas disponíveis, foi obtida complementarmente pela observação participante, entrevista informal e entrevista aberta presencial, sendo esta gravada caso houvesse consentimento explícito do(s) entrevistado(s).

A observação participante foi utilizada em razão do envolvimento do objeto de investigação, visto que os aspectos tributários e suas consequências estão diretamente vinculados a expectativa de prestação de serviços por meio de políticas públicas à população.

As entrevistas informal e aberta presencial foram realizadas junto aos representantes das Secretarias da Fazenda (SEFAZ/RS) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG/RS), assim como da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) sendo utilizada a primeira para obtenção de uma visão geral do problema pesquisado com o objetivo básico de coleta de dados junto a especialistas sobre o tema em estudo. A segunda opção de entrevista, semi estruturada, foi utilizada como forma de coleta de dados a partir de tópicos norteadores em razão da proposta atual de alteração dos critérios de rateio do ICMS estar em trâmite junto ao Poder Executivo e ainda não ter sido apresentada ao Legislativo Estadual, e como forma de elucidar quaisquer dúvidas provenientes a partir da análise dos estudos de casos. Foram feitas as explicações necessárias em relação ao tema, problema e objetivos da pesquisa para que o(s) entrevistado(s) não se distancie(m) do cerne da questão.

Os entrevistados serão identificados por Entrevistado 1, 2, 3, 4, 5 e 6, de acordo com a ordem de realização das entrevistas, tendo assim suas identidades preservadas.

O tratamento dos dados obtidos foi realizado de acordo com a técnica de pesquisa bibliográfica realizada a partir de fonte de dados como legislação, livros, artigos, tendo como fonte bibliográfica predominante documentos anteriormente objeto de tratamento analítico realizados e publicados por pesquisadores, compondo as referências bibliográficas desta pesquisa.

Um traço da técnica participante pode ser identificado em razão do tema de pesquisa ter ganho notoriedade a partir de curso realizado pela pesquisadora sobre Educação Fiscal e Cidadania, promovido pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e demais parceiros, ao ser abordada explanação sobre o Índice de Participação dos Municípios, doravante a interação entre a pesquisadora, os sujeitos pesquisados e objeto da pesquisa. Esse traço pode ser depreendido a partir da ideia expressa por Gil (1999, p. 5) ao mencionar que o pesquisador também é um ator que sente, age, e exerce sua influência sobre a pesquisa, sendo essa dissociação entre sujeito e objeto expressa abaixo:

Frente aos fatos sociais, o pesquisador não é capaz de ser absolutamente objetivo. Ele tem suas preferências, inclinações, interesses particulares, caprichos, preconceitos, interessa-se por eles e os avalia com base num sistema de valores pessoais. Diferentemente do pesquisador que atua no mundo das coisas físicas – que não se encontra naturalmente envolvido com o objetivo de seu estudo -, o cientista social, ao tratar de fatos como criminalidade, discriminação social ou evasão escolar, está tratando de uma realidade que pode não lhe ser estranha. Seus valores e suas crenças pessoais o informam previamente acerca do fenômeno, indicando se é bom ou mau, justo ou injusto. E é com base nessas pré-concepções que irá abordar o objetivo de seu estudo. É pouco provável, portanto, que ele seja capaz de tratá-lo com absoluta neutralidade. Na verdade, nas ciências sociais, o pesquisador é mais do que um observador objetivo: é um ator envolvido no fenômeno.

Contudo, para evitar o problema da subjetividade, Gil (1999) sugere que a investigação dos fenômenos sociais se restrinja àquilo que possa ser efetivamente observado.

A abordagem qualitativa justifica-se, também, na análise dos dados, segundo Godoy (1995) a partir do espectro ampliado de como o foco de interesse irá se delinear, tornando-se direto e específico no decorrer da investigação, partindo da construção dos dados, com a construção do quadro teórico aos poucos, à medida que a coleta e exame dos dados for feita. Importante ressalva é necessária, em razão do estudo de caso estar aberto a descobertas, em consonância com a ideia de pesquisa exploratória.

Finalmente, a sistematização da pesquisa exploratória/descritiva, por meio das abordagens qualitativa/quantitativa, a partir das técnicas de levantamento de dados, entrevistas informal e semi estruturada, pesquisa bibliográfica e estudo de caso buscam a resposta para o problema de pesquisa mediante a análise dos dados, viabilizada pelas técnicas acima elencadas, dada pela análise do conteúdo e pela análise crítica sobre o discurso.

## 4 RESULTADOS – ANÁLISES E DISCUSSÃO

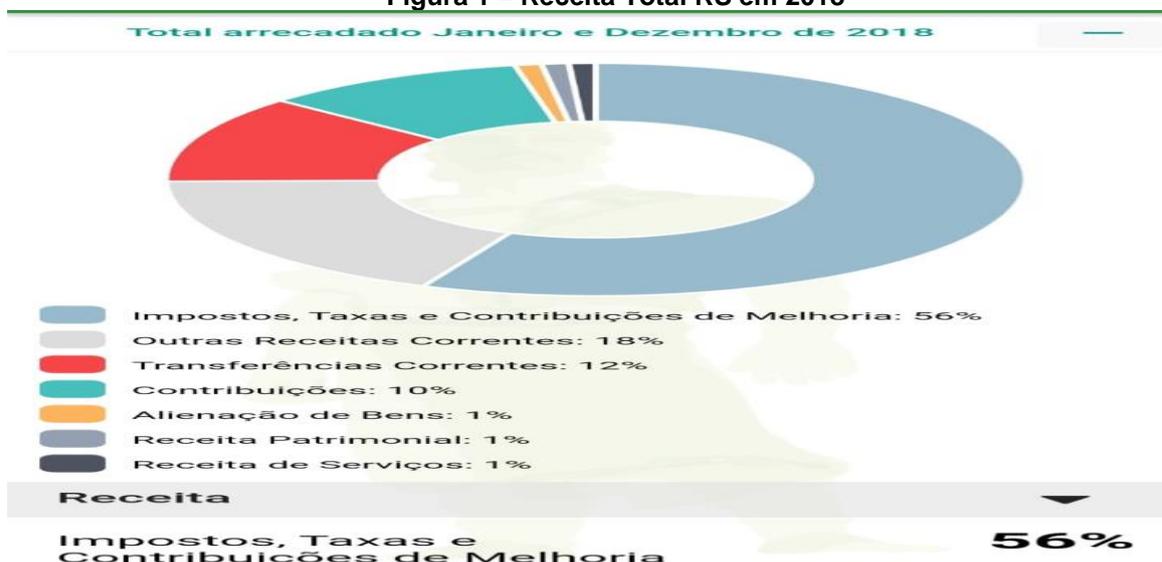
Os dados e informações obtidos são oriundos do portal Transparência RS, dos sítios eletrônicos do Tesouro Nacional, da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, da Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul e de entrevistas informais e semi estruturadas com servidores do Estado, ativos (2) e inativos (3), que atuam(ram) na área de planejamento e execução de atividades relacionadas aos critérios de repartição constitucional da receita tributária da cota-parte do ICMS e profissional da entidade representativa dos municípios (1) que atua na área de receitas municipais.

### 4.1 ICMS, RECEITAS MUNICIPAIS E IPM

Mais da metade da receita do estado do Rio Grande do Sul (RS) provém da arrecadação dos tributos.

Os dados obtidos a partir do portal *Transparência RS* demonstram que 56% (cinquenta e seis por cento) da receita total do RS correspondem, no ano de 2018, aos impostos, taxas e contribuições de melhoria (figura 1).

**Figura 1 – Receita Total RS em 2018**



Fonte: Transparência RS

Tendo como referência a receita oriunda dos tributos, em 2018 a arrecadação originária do ICMS correspondeu a 79% (setenta e nove por cento) do total (figura 2).

**Figura 2 – Arrecadação ICMS RS 2018**



Fonte: Transparência RS

Sob o aspecto da despesa do Estado, em 2018, o grupo de despesa *Outras Despesas Correntes* correspondeu a 33% (trinta e três por cento) das despesas totais (figura 3).

**Figura 3 – Despesas correntes RS ano 2018**



Fonte: Transparência RS

Ao detalhar esse dado, observa-se que 55% (cinquenta e cinco por cento) de seu valor correspondem às *Transferências aos Municípios*. Dentre as transferências, a *Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas* (código 3.3.40.81.00) responde por 98,42% (noventa e oito vírgula quarenta e dois por cento) do valor total das transferências, como demonstra o quadro 1, sendo que a transferência da cota-parte do ICMS aos municípios está inserida nesse percentual.

**Quadro 1 - Despesas correntes RS ano 2018**

Outras Despesas Correntes	R\$ 19.107.149.432,80	33%
Transferências aos Municípios	R\$ 10.510.624.995,72	55%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	R\$ 10.344.508.371,37	98,42%

Elaboração própria. Fonte: STN

Nesse contexto de receita preponderante proveniente do ICMS no RS, o *Relatório Índice de Participação dos Municípios Rio Grande do Sul 2017*, elaborado pela Receita Estadual RS, ratifica a importância dessa fonte de receita ao mencionar que “dentre os recursos oriundos de repasses federais ou estaduais, o ICMS é a principal fonte orçamentária para os municípios gaúchos”, representando em 2016, 50% (cinquenta por cento) do total de repasses líquidos das deduções constitucionais aos municípios gaúchos.

O relatório também evidencia a importância dos repasses estaduais e federais, ao mencionar que “são essenciais para o orçamento dos municípios do Rio Grande do Sul”. E continua ao destacar que, em 2015, cerca de 37% das receitas dos municípios gaúchos foram originadas de recursos federais, via FPM - Fundo de Participação dos Municípios (15%), ou estaduais, por meio dos repasses do ICMS (19%) e do IPVA (3%).

O *Relatório Índice de Participação dos Municípios Rio Grande do Sul 2019*, elaborado pela Receita Estadual RS, novamente destaca que os repasses estaduais e federais são fundamentais para o orçamento dos municípios gaúchos, “correspondendo, em média, a quase 40% do total das suas receitas. Dentre eles, o ICMS é a principal fonte orçamentária (20%, estadual), seguida pelo Fundo de Participação dos Municípios - FPM (16%, federal) e pelo IPVA (4%, estadual)”.

A série histórica dos repasses de ICMS efetuados aos municípios do Rio Grande do Sul, apresentada na figura 4, também demonstra o significado dessa receita.

**Figura 4 – Série histórica dos repasses de ICMS aos municípios gaúchos**



Fonte: Receita Estadual RS – Relatório Índice de Participação dos Municípios Rio Grande do Sul 2019

#### 4.2 O IMPACTO DA TRANSFERÊNCIA DA COTA-PARTE DO ICMS NAS RECEITAS MUNICIPAIS

A partir de dados extraídos do portal *Transparência RS* equivalentes ao ano de 2018, o valor relativo à despesa corrente correspondente à cota-parte do ICMS foi de R\$ 8.629.070.171,27, 88,41% do total da *Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas*.

No que diz respeito à representatividade da receita proveniente da cota-parte do ICMS (quadro 2), essa receita corresponde em média a 20,36% da receita corrente total dos municípios gaúchos, ratificando a representatividade anteriormente explicitada pelos relatórios mencionados.

**Quadro 2 – Representatividade cota-parte ICMS**

Receita Corrente Total	R\$ 37.140.390.561,31
Cota-Parte ICMS 497 municípios	R\$ 7.562.343.320,12
MÉDIA	20,36%

Elaboração própria. Fonte: TCE/RS

Em continuidade, quanto à relevância atribuída ao ICMS nas receitas municipais, o Subsecretário da Receita Estadual do RS menciona no *Relatório Índice de Participação dos Municípios Rio Grande do Sul 2019*, que “o processo de apuração e elaboração do Índice de Participação de Municípios (IPM) é uma das mais

importantes atividades desenvolvidas pela Receita Estadual do Rio Grande do Sul, sobretudo devido a sua expressiva representatividade para os municípios gaúchos”.

O IPM é calculado anualmente pela Receita Estadual do RS para o repasse das receitas previstas para o ano seguinte, sendo o índice composto de 7 (sete) critérios, estabelecidos, atualmente, pela Lei nº 11.038, de 14/11/1997 e suas alterações posteriores: valor adicionado fiscal (VAF), área, população, número de propriedades rurais, produtividade primária, inverso do VAF *per capita* e pontuação no Programa de Integração Tributária (PIT).

O processo de apuração do IPM é composto por 4 (quatro) etapas: IPM Provisório (deve ser publicado no DOE até o dia 30 de junho de cada ano, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90), prazo para impugnação (os recursos deverão ser interpostos em até 30 dias a partir da publicação), julgamento (30 dias para julgamento das contestações) e IPM Definitivo (publicado no DOE e utilizado para a distribuição dos repasses do ICMS no ano seguinte).

Segundo informação da Receita Estadual do RS apresentadas nos relatórios do IPM, são recebidas em média 220 (duzentas e vinte) impugnações por ano, as quais são julgadas por órgãos competentes de acordo com o dado contestado. Por exemplo: VAF pela Divisão de Promoção e Educação Tributária (DPET) da Receita Estadual; população pelo IBGE/FEE; área pela Divisão de Geografia da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAN); e número de propriedades rurais pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Ainda sobre a representatividade da cota-parte do ICMS para os municípios gaúchos, abaixo se pode verificar municípios que obtêm mais de 40% de suas receitas totais advindas da cota-parte. Esses municípios apresentam porte diferenciado, contudo a semelhança está em atividades econômicas relacionadas à obtenção de percentuais significativos de valor adicionado na composição do IPM (quadro 3).

As economias de Aratiba e Pinhal da Serra são impulsionadas pela geração de energia em usinas hidrelétricas e em Westfália a compõem a junção das atividades agropecuária, de extração vegetal e da indústria.

Triunfo é tradicionalmente conhecido pelo Polo Petroquímico, assim como Canoas pela Refinaria Alberto Pasqualini. Em contrapartida, em Muitos Capões, Capão do Cipó, Boa Vista do Cadeado, Capitão, Aceguá e Bom Jesus o valor adicionado é preponderantemente vinculado a atividade agropecuária.

Em Tupandi destaca-se a indústria moveleira e em Hulha Negra a origem carbonífera deu lugar à agropecuária e às indústrias cerâmica e frigorífica.

**Quadro 3 – Alta representatividade da cota-parte ICMS em municípios do RS**

MUNICÍPIO	RECEITA TOTAL ARRECADADA	COTA-PARTE ICMS	REPRESENTATIVIDADE
ARATIBA	53.572.755,60	29.463.927,13	55,00%
WESTFALIA	22.407.892,93	12.046.925,44	53,76%
TRIUNFO	285.361.996,12	151.039.816,78	52,93%
MUITOS CAPOES	26.939.874,17	12.818.021,65	47,58%
TUPANDI	36.474.896,29	16.449.027,31	45,10%
CAPAO DO CIPO	22.393.875,88	9.824.669,74	43,87%
BOA VISTA DO CADEADO	20.571.723,59	8.806.023,58	42,81%
CANOAS	1.423.961.412,71	608.912.555,08	42,76%
PINHAL DA SERRA	22.418.978,87	9.454.392,48	42,17%
HULHA NEGRA	23.353.751,12	9.778.857,07	41,87%
ACEGUÁ	27.325.611,24	11.195.750,81	40,97%
BOM JESUS	38.961.560,36	15.892.564,97	40,79%
CAPITAO	20.388.666,83	8.251.599,57	40,47%

Elaboração própria. Fonte: TCE/RS

Em contrapartida, municípios com receita própria proveniente de impostos sobre a propriedade e serviços apresentam representatividade da cota-parte do ICMS bastante baixa, de 3,74% a 6,12%, realidade expressa em municípios litorâneos (quadro 4).

**Quadro 4 – Baixa representatividade cota-parte ICMS**

MUNICÍPIO	RECEITA TOTAL ARRECADADA	COTA-PARTE ICMS	REPRESENTATIVIDADE
CAPAO DA CANOA	214.027.951,51	13.090.903,65	6,12%
ARROIO DO SAL	59.078.059,78	3.564.156,43	6,03%
XANGRI-LA	109.135.296,10	5.576.454,60	5,11%
IMBE	114.239.587,67	5.432.294,93	4,76%
TRAMANDAI	194.910.232,91	8.514.523,13	4,37%
CIDREIRA	75.076.239,63	2.805.171,55	3,74%

Elaboração própria. Fonte: TCE/RS

No restante dos municípios gaúchos, a representativa do ICMS encontra-se na faixa de 7% a 10% em 18, estando entre eles Alvorada e Canela, municipalidades

muito distintas. Entre 10% a 20% há 212 municípios, 186 entre 20% a 30% e na faixa de 30% a 40%, 56 municípios.

#### 4.3 LINHA HISTÓRICA DO IPM E COMPONENTE REDISTRIBUTIVO

Ao resgatar a linha histórica do Índice de Participação dos Municípios, a legislação ao longo dos anos manteve alguns critérios de repartição, assim como retirou e adicionou outros.

A Reforma Tributária de 1967 instituiu a sistemática de devolução tributária para o principal imposto sobre o consumo, Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) de competência estadual, sendo definido que 20% (vinte por cento) da arrecadação seriam destinados aos municípios, mediante regulamentação por lei federal. Contudo, apenas em 1972 houve a regulamentação por meio do Decreto-lei nº 1.216/72.

Durante o período compreendido entre a instituição e a regulamentação, em razão de não haver critérios estabelecidos para a partilha da cota-parte do ICM fixados em lei, a repartição não apresentou uma maneira clara e determinada para a distribuição, o que sobremaneira ocorreu a partir da discricionariedade dos governos estaduais. Essa discricionariedade fortaleceu a característica, e efeito objetivo, de devolução tributária, sem qualquer menção de redistribuição dessa receita, evidenciando a prevalência de “boca do caixa”, tendo sido esse aspecto abordado em capítulo anterior, permitindo recordar sobre sua distribuição de recursos de acordo com a capacidade econômica de cada jurisdição, diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento e renda gerada na circunscrição, como se o ente municipal tivesse arrecadado aquela receita, se assim fosse a sua competência.

Com a regulamentação em 1972, a repartição da receita proveniente do ICM aos municípios ocorreu mediante a associação ao conceito de valor adicionado, no percentual de 100% (cem por cento), o qual traduzia, e traduz, o quão desenvolvida é a economia da municipalidade, ou seja, beneficiando entes com maior base econômica, evidenciada por municípios com base industrial forte e personificados com a construção e estabelecimento de distritos industriais, a exemplo da Região Metropolitana de Porto Alegre e da Serra Gaúcha, atualmente maiores polos

industriais do RS; dito de outro modo, com potencial local de arrecadação do ICM. Apoiado nesse critério, em detrimento de municípios com economias enfraquecidas, com base econômica agrícola ou de serviços receberiam menor receita proveniente da transferência intergovernamental da cota-parte do ICM.

#### **4.3.1 Governo Amaral de Souza (1979 – 1983): busca da desconcentração**

A Emenda Constitucional nº 17/80 determinou que até 25% do critério de partilha poderia ser disposto por lei estadual e não mais por lei federal. Em decorrência, no Rio Grande do Sul no Governo de Amaral de Souza (1979 - 1983), a Lei nº 7.531, de 3/09/1981 dispôs que a parcela do produto da arrecadação do então Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) pertencente aos Municípios, que correspondia a 20% (vinte por cento), fosse distribuída da seguinte forma:

- a) 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em cada Município e o valor total adicionado no Estado;
- b) 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a população residente no Município e a no Estado;
- c) 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do Município e a do Estado;
- d) 5% (cinco por cento) com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no Município e o das cadastradas no Estado;
- e) 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a produtividade primária do Município e a do Estado; e
- f) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) com base no resultado da divisão desse percentual pelo número de municípios do Estado.

Assim, os Estados passaram a ter autonomia parcial para determinar os critérios de repartição da receita proveniente da cota-parte do ICM.

Especificamente no RS, a composição dos critérios determinados em 1981 apresentou variáveis econômicas: além do valor adicionado, propriedades rurais e produtividade primária, sendo que a inclusão dessas outras variáveis econômicas sugere a intenção do legislador em ressaltar as características do estado

vinculadas à produção agrícola e pecuária, podendo ser determinado por uma proposição política da época de interiorização da economia, colocando mais recursos fiscais para os municípios de base econômica agrícola.

Nesse aspecto, é importante mencionar que um mesmo município pode ser beneficiado por diferentes critérios, a depender de suas características próprias, mas o que estaria em questão seria a redução da concentração ocasionada pelo critério valor adicionado, face a sua determinação impositiva constitucionalmente e por meio de lei complementar. Mostra-se evidente a intenção de reduzir o efeito “boca do caixa” produzido pelo VA, a marca de devolução tributária dessa transferência intergovernamental como referenciado por Prado e demais autores, no sentido de desconcentrar recursos dos municípios com maior para menor VA, aproximando-se do aspecto redistributivo.

As características, ou efeitos, redistributivas estão expressas nos critérios: população, área, propriedades rurais e parcela fixa (também denominado pela literatura como linear, equitativo, igualitário ou cota mínima). A essas variáveis, em adição ao efeito redistributivo, associa-se, então, o intuito de amenizar a concentração provocada pelo VA, sua característica preponderante.

A título de exemplo, os municípios beneficiados pelo critério área, historicamente, são Alegrete com 7.800,163 Km<sup>2</sup> de área territorial e Sant’Ana do Livramento com 6.941,399 Km<sup>2</sup>, conforme dados atuais do IBGE que corroboram com a realidade da época; em oposição, o município de Esteio, atualmente com 27,676 Km<sup>2</sup> e anteriormente com 33 Km<sup>2</sup> aproximadamente.

Ao analisar esse critério, sua relevância é dada em razão de quanto maior a extensão territorial de um município, maiores os custos com infraestrutura, como estradas para interligar a população em busca de serviços na área central da municipalidade. Isso posto, num estado como o Rio Grande do Sul, essa justificativa encontra respaldo junto aos municípios que apresentam grandes extensões territoriais como Alegrete, Sant’Ana do Livramento, Santa Vitória do Palmar, Uruguaiana, Dom Pedrito, São Gabriel, Rosário do Sul, Bagé, dentre outros, assim como em intenções políticas relacionadas à distribuição de recursos fiscais para os municípios de base econômica agrícola; ademais, esses aspectos mencionados também podem ser associados ao critério propriedades rurais.

Em relação à população, os municípios mais populosos são Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Canoas, historicamente encabeçando esse critério. Em

contrapartida, pequenos municípios, e menos populosos, apresentam pouca participação como é o caso de Ilópolis, hoje com 4.172 habitantes e com 4.304 habitantes em 2003. Frente a esse critério é pertinente evidenciar que quanto maior o número de pessoas, maior a necessidade de serviços públicos, razão pela qual 4 (quatro) dos 6 (seis) entrevistados identificaram esse critério como o mais 'justo'; dito de outra forma: um critério adequado para reduzir disparidades.

Cumprido salientar que, a partir do final dos anos 80 e inícios dos anos 90, houve uma florescência de pequenos municípios no Estado, com até 3.000 habitantes, hoje totalizando 248 nessa faixa de população, sendo que o município gaúcho menos populoso na atualidade é André da Rocha com 1.214 habitantes.

O efeito redistributivo não apresenta, necessariamente, um parâmetro técnico para o critério parcela fixa. A justificativa dada pelos autores para a "cota mínima" seria a de favorecer municípios menos populosos mediante a distribuição de partes iguais a todos os municípios do estado. Apesar dessa ausência de relação técnica, a esse critério está diretamente envolvida a simplicidade de repartição. Em adição, aos critérios população e área também podem ser associados à simplicidade de apuração do cálculo e a disponibilidade de informações, assim como o fato de não sofrer bruscas ou significativas alterações, mantendo-se constantes ou, muitas vezes, inalterados ao longo do tempo. A esses critérios corrobora-se o aspecto redistributivo, pois atenuam o efeito concentrador do VA em casos como o de Braga, 4.129 habitantes, 91º menor coeficiente de valor adicionado em 2003, 140º menor área e fundado em 1965, fazendo *jus* a inferência dos autores ao critério parcela fixa em associação às variáveis número de habitantes e município de pequena área.

Outros municípios também fundados da década de 60 e com população em torno de 5 mil habitantes exemplificam o efeito redistributivo do critério parcela fixa, como: São Valentim, 2.115 habitantes (148º menor coeficiente de VA, 77º menor área), Dona Francisca, 3.934 habitantes (139º menor coeficiente de VA, 91º menor área), Severiano de Almeida, 4.104 habitantes (172º menor coeficiente de VA, 173º menor área), Itatiba do Sul, 5.128 habitantes (58º menor coeficiente de VA, 244º menor área) e Caiçara, 5.511 habitantes (71º menor coeficiente de VA, 195º menor área). Em complemento, municípios pequenos, com baixa capacidade própria de arrecadação, nos quais as transferências intergovernamentais são preponderantes, o recebimento da parcela fixa certamente terá significado diverso que para o município de Porto Alegre, com capacidade de arrecadação própria, receitas diversificadas, e

que recebera a parcela de mesmo valor que todas as outras municipalidades, por exemplo.

Outra faceta do efeito redistributivo é o caráter redistributivo/compensatório, a qual pode ser aliada à variável de natureza econômica do critério produtividade primária. Uma elevada produtividade primária pode compensar outros critérios ou premiar produção agrícola ou pecuária de pequeno porte com baixo grau de elaboração na produção em comparação aos municípios industrializados. Exemplos de sucesso são as cidades de Palmitinho e Feliz.

A primeira não apresentou perdas percentuais do IPM, ano a ano, no período de 2003 a 2018. Dentre outros critérios possui atualmente 7.309 habitantes, 168º menor área e em 2003 o critério produtividade primária representava o maior percentual do seu IPM, correspondendo a 15%, destacando-se na suinocultura e avicultura. Já Feliz, atualmente com 13.550 habitantes, 69º menor área e em 2003 o critério produtividade primária representava o maior percentual do seu IPM, correspondendo a 36%, município conhecido pela produção de morangos.

#### **4.3.2 Governo Antônio Britto (1995 – 1998): inserção de critérios sociais**

Em 1996, a partir das prioridades elencadas pelo Estado, o Projeto de Lei nº 321/1996, com a justificativa de “criar mecanismos para melhorar a qualidade de vida, prevendo medidas que levem a redução dos índices de mortalidade infantil e evasão escolar”<sup>8</sup>, propôs a inserção de critérios que medissem a redução da evasão escolar e do índice de mortalidade infantil.

A pretensão estadual residia na proposição inicial de que 11%, dos 25% destinados aos municípios, fossem destinados ao combate à evasão escolar, à sonegação e à redução da mortalidade infantil. Ao priorizar essas áreas para o retorno do ICMS, em substituição aos antigos índices que mediam o número de propriedades rurais, a produtividade primária e a chamada parcela fixa, almejavam estimular os municípios a implantar políticas nas áreas sociais prioritárias, mantendo o componente redistributivo, contudo em outras variáveis.

---

<sup>8</sup> Justificativa do PL 321/1996 apresentada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa.

A lei aprovada não contemplou os 2% (dois por cento) da proposição inicial para cada um dos critérios sociais inseridos, educação e saúde, e após ampla discussão na Assembleia Legislativa e a apresentação de 15 (quinze) emendas, a configuração da Lei nº 11.038, de 14/11/1997, a qual dispôs sobre a parcela do produto da arrecadação do, agora, ICMS manteve os 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada Município e o valor total adicionado no Estado, por determinação constitucional regulada por lei complementar, assim como garantiu as variáveis anteriores de população (7%), área (7%), propriedades rurais (5%) e produtividade primária (3,5%) nos mesmos percentuais.

Instituiu o coeficiente de evasão escolar (1%), com base na relação percentual entre o inverso da taxa de evasão escolar de cada município e o somatório dos inversos das taxas de evasão escolar de todos os municípios, medidos pela Secretaria da Educação do Estado no ensino municipal de 1º grau; em adição, o coeficiente de mortalidade infantil (1%), com base na relação percentual entre o inverso do coeficiente de mortalidade infantil de cada município e o somatório dos inversos dos coeficientes de mortalidade infantil de todos os municípios, medidos pela Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente do Estado, relativos ao ano civil a que se refere a apuração e o coeficiente de parceria (0,5%), com base na relação percentual entre a população de cada município no Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração (Projeto Parceria – Lei nº 10.338, de 2/05/1995) e o somatório de todas as pontuações de todos os municípios, apurados pela Secretaria da Fazenda do Estado.

A variável Projeto Parceria traz consigo o efeito redistributivo/compensatório elencado no referencial teórico e, também atribuído à propriedade primária. Especificamente em relação ao novo critério, ocorre na forma de premiação, como incentivo ao combate à sonegação, justificativa central para a sua inclusão.

Com esse estímulo, as parcerias deram início a crescente capacitação de agentes municipais para atuação de forma direta na fiscalização do ICMS (no que competia aos municípios, sem ferir quaisquer competências do ente estadual), a partir de capacitações sob a orientação da SEFAZ/RS, na época de responsabilidade da Divisão de Tecnologia e Informações Fiscais (DTIF), hoje Divisão de Promoção e Educação Tributária (DPET).

A atuação dos agentes de fiscalização municipal direciona esforços no acompanhamento da emissão de notas fiscais por parte dos produtores rurais, bem como no trânsito das mercadorias para recuperação de valores perdidos pelo comércio varejista local, por meio do esforço dos habitantes e entidades para emissão de documentos fiscais, ou seja, a ideia é envolver os municípios e as pessoas para que a documentação das operações econômicas sujeitas ao ICMS seja emitida, proporcionando maior controle nas operações durante toda a cadeia de produção e circulação, evitando assim irregularidades.

Atualmente, a essa fiscalização tem sido incorporados recursos tecnológicos, os quais aumentam sua eficiência e proporcionam resultados eficazes, traduzidos no retorno do índice aos municípios os quais incorporaram essas práticas, aliados a iniciativas como a *Nota Fiscal Gaúcha*, que distribui prêmios aos consumidores e recursos às instituições indicadas por eles.

No que diz respeito ao Projeto Parceria, durante o trâmite legislativo de apreciação do Projeto de Lei, a Emenda nº 10 contém justificativa para a retirada da denominada “parceria” do rol de critérios de repartição da cota-parte do ICMS aos municípios:

1-Parceria pressupõe, s.m.j., espontaneidade; em projetos anteriores o governo do Estado já condicionou o repasse de verbas negociadas à inclusão do município no chamado *Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração (Projeto Parceria)*; assim, cada vez mais ele fica compulsório, independente da vontade do administrador municipal, da eficácia do programa e dos próprios resultados da “Parceria”; 2-A Partilha do ICMS decorre de determinação constitucional e seus critérios devem ser duradouros; ao incluir um programa sabidamente vinculado a uma gestão administrativa e com questionáveis resultados, busca-se, de forma totalmente equivocada, perenizar algo que, na melhor das hipóteses, deve durar o mandato executivo em curso e, após, ser objeto de reavaliação; parece-me óbvio que, da maneira como está sendo colocado, teríamos também, de, a cada governo, revisar os critérios de partilha, tornando muito flexíveis parâmetros que devem ter a maior estabilidade possível.<sup>9</sup>

Apesar da argumentação acima, o Projeto Parceria compôs o rol de novos critérios e o seu substituto, o *Programa de Integração Tributária (PIT)*, instituído pela Lei nº 12.868, de 18/12/2007 apresenta adesão de 325 municípios até o ano de 2019, correspondendo a 65% do total dos municípios gaúchos. Concomitantemente, o programa promove ações que indiretamente contribuem para o aumento do valor

---

<sup>9</sup> Projeto de Lei 321/1996

adicionado e, conseqüentemente, possibilitam aumento da receita proveniente da cota-parte do ICMS.

O efeito redistributivo/compensatório pode ser evidenciado no 'prêmio' ao município de Cerro Grande do Sul com 10.471 habitantes, melhor índice do PIT em 2018, o qual corresponde a 3,97% do seu IPM para o mesmo ano (quadro 5).

**Quadro 5 – Cerro Grande do Sul – PIT 2018**

<b>Cerro Grande do Sul</b>	<b>10.471 habitantes</b>	<b>% IPM</b>
<b>IPM</b>	0,067461	-
<b>I População</b>	0,006494	9,63%
<b>I Área</b>	0,008354	12,38%
<b>I Prod. Primária</b>	0,003632	5,38%
<b>I Propriedades Rurais</b>	0,010093	14,96%
<b>I Projeto Parceria</b>	0,002681	3,97%
<b>I INV VAF</b>	0,008543	12,66%

Elaboração própria. Fonte: dados abertos sítio eletrônico Secretaria da Fazenda RS

Em complemento às modificações originadas com a vigência da Lei n° 11.038, de 14/11/1997, o critério parcela fixa (2,5%) foi retirado.

Originalmente, a parcela fixa foi instituída para atender os pequenos municípios, contudo o aumento do número de municípios acarretou a redução desse valor fixo, como evidenciado por 4 (quatro) dos 6 (seis) entrevistados. Por ocasião da lei instituída em 1981, cada um dos 232 municípios recebia, mensalmente, como parcela fixa R\$ 8.620,00 (valores atualizados na ocasião da proposição da lei), o que em 1996 correspondia a R\$ 4.282,40 para cada um dos 467 municípios existentes na época, causando uma perda aos pequenos municípios de 56%; para os médios e grandes podendo ser esse valor pouco representativo. Sendo assim, a justificativa apresentada no Projeto de Lei para a retirada da parcela fixa compreendeu o aumento do número de municípios, originando uma parcela fixa menor, em fase da diminuição do retorno do ICMS a todos os municípios. O componente redistributivo dessa variável com o tempo perdeu seu efeito, mostrando que a relação entre variável e efeito pode traduzir o contexto de uma época, necessitando ser modificado com o tempo e as circunstâncias, abrindo margem para discussões acerca de outras variáveis que possam apresentar esse componente em determinado período.

Ao longo dos 9 (nove) anos de vigência dos critérios sociais educação, com base na evasão escolar, e saúde, baseado na mortalidade infantil, a maioria dos profissionais entrevistados abordou a relação entre os parâmetros, a oscilação das receitas, as impugnações e a conseqüente retirada desses critérios do rateio da cota-parte do ICMS. Apesar do sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda do Estado não mostrar objetivamente esses números, pois estão disponíveis apenas os resultados das impugnações do IPM a partir do ano de 2016, existem documentos que encadeiam esse entendimento, como explicitado a seguir.

O entrevistado 5 realizou análise dos critérios da cota-parte do ICMS RS em 2003 e naquela ocasião considerou três critérios críticos: mortalidade infantil, evasão escolar e valor adicionado fiscal.

A mortalidade infantil e a evasão escolar afetaram municípios com baixo valor agregado. São municípios que não tem economia, municípios pouco ou nada desenvolvidos economicamente (informação verbal)<sup>10</sup>.

A criticidade estaria associada às alterações no índice de participação de municípios de pequeno contingente populacional, em razão dos parâmetros do cálculo, acarretando oscilações nos índices. O evento de afetar principalmente municípios pequenos e pouco desenvolvidos está diretamente relacionado à variável valor adicionado. Em municípios com economia próspera, no qual a representatividade dessa variável é dominante na composição do índice, os efeitos das distorções dos parâmetros sociais são minimizados; cidades pequenas onde ocorrem poucos partos estão sob o mesmo critério de cidades como Porto Alegre.

Um exemplo de distorção crítica pode ser ilustrado num município pequeno que dispendeu recursos para a realização do acompanhamento de gestantes a fim de diminuir as mortes evitáveis, contudo fortuitamente obtém queda na participação relativa à mortalidade infantil em razão de um acidente de trânsito no deslocamento da gestante para a realização do parto. O trabalho e os recursos dispendidos em atenção básica para implantar políticas nas áreas sociais restaram por não encontrar relação com o esforço fiscal exercido pelo município. Esse aspecto também foi destacado pelo Entrevistado 2:

[...] o município pequeno, desses bem pequenos, que vinha crescendo, que vinha trabalhando, que deu toda assistência para mãe, ocorria um caso desses, o índice dele, por mais que a mortalidade infantil fosse 1%, ele caía 15%, 20%, 10%. Então, o orçamento do município era *zig-zag*. Um ano ele

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 5. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

tinha, por exemplo, R\$ 5.000.000,00, no outro ano ele tinha 4 milhões, no outro ano ele tinha 5 de novo. Ocorria uma quebra muito grande nas prefeituras essa questão da mortalidade infantil (informação verbal)<sup>11</sup>.

Outro treco da entrevista ratifica a questão da criticidade das variáveis, principalmente nas oscilações provocadas nas gestões municipais:

[...] quem foi prefeito antigo, se fala em mortalidade infantil é um peso que eles têm nas costas, porque às vezes atendiam (o município atende toda a baixa complexidade, todo o primeiro atendimento), forneciam todo o atendimento e a criança morria ou depois morria por acidente. Era bem complicado (informação verbal)<sup>12</sup>.

Associação similar pode ser realizada quando o índice de evasão escolar aumentar num determinado município em razão de aluno abandonar a escola sem pedido de transferência ou por ter sido computada a evasão escolar do turno noturno, ao invés de somente do turno diurno das crianças de 7 a 14 anos das escolas municipais.

O reflexo dos critérios considerados críticos é identificado como uma justificativa à Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa do RS propor o Projeto de Lei nº 356/2007, resultado da ampla discussão realizada por Prefeitos Municipais, junto à Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), e audiência pública realizada pela Comissão em 3/07/2007, tendo como intuito a correção de distorções provocadas por esses critérios sociais.

Essas distorções referem-se, por exemplo, à validação de mortes por causas evitáveis, não evitáveis e mal definidas para compor o índice atinente ao critério saúde, com base na mortalidade infantil. Após essa constatação, foram utilizadas as definições determinadas pelo elenco de indicadores do Pacto de Indicadores de Atenção Básica do Ministério da Saúde em 2002, dadas pela Portaria nº 1.121, de 17/06/2002 e sobre esse aspecto o Entrevistado 2 (informação verbal)<sup>13</sup> expressou o 'sentimento' em relação à correção conceitual dos parâmetros: "isso deu um alento para os municípios". Assim, seriam apenas utilizadas as mortes evitáveis entendidas

---

<sup>11</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

<sup>12</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

<sup>13</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

como: as redutíveis por imunoprevenção, por adequado controle na gravidez, por adequada atenção ao parto, por ações de prevenção, diagnóstico e tratamento precoces e redutíveis através de parcerias com outros setores.

A título complementar, mortes não evitáveis são as relacionadas às síndromes e transtornos, doenças do sistema nervoso central, doenças hereditárias e degenerativas, síndrome da morte súbita na infância, dentre outras. E, mal definidas, outros transtornos originados no período perinatal, sintomas, sinais e achados anormais, por exemplo.

Por meio de outro exemplo fornecido pelo Entrevistado 2 é possível evidenciar as distorções nos parâmetros inicialmente atribuídos aos critérios sociais:

Caso de acidente de carro, era considerado mortalidade infantil, então esses acidentes que não eram previsíveis, que não eram em razão de doença, tudo entrava *ali dentro*, era considerado como mortalidade infantil (informação verbal)<sup>14</sup>.

Outro aspecto relacionado aos critérios educação e saúde com base nos índices determinados pelo então Governo Antônio Britto (1995 – 1998), foi ressaltado pelo Entrevistado 2 pelo fato de que outras políticas sociais e programas estariam direcionando recursos e esforços para a diminuição das taxas de mortalidade infantil e evasão escolar. Pelo exposto no próprio PL, as alterações propostas objetivavam o incentivo por parte dos municípios de áreas como saúde e educação e o efeito redistributivo seria associado à disponibilização de serviços básicos nessas áreas para os habitantes da municipalidade. A partir do momento que outras iniciativas de outras esferas governamentais estariam dispendendo esforços nesse sentido, a configuração inicialmente dada aos novos parâmetros acabou por ocasionar fatores críticos de distorções, assim nominado pelo Entrevistado 5.

Na origem em 1997, nós tínhamos a mortalidade infantil e a evasão escolar dentro dos parâmetros do retorno do ICMS. Foi uma política da época, implantada para se trabalhar essa questão. Com o passar dos anos tiveram políticas e programas de Estado e da União que atingiam a questão da saúde, como exemplo *Primeira Infância Melhor*, o primeiro atendimento, então deixou de ser um parâmetro a ser incentivado para os municípios, porque a mortalidade infantil vinha diminuindo. Os municípios e os Estados provaram que a mortalidade infantil vinha caindo, então, na nossa concepção, deixou de ser parâmetro porque tinham outros tipos de políticas públicas para atender essas áreas (informação verbal)<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

<sup>15</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

Desse modo, o estímulo aos municípios para implantarem políticas nas áreas de saúde e educação estava sendo realizado, concomitantemente, por outras iniciativas governamentais sendo que o esforço fiscal exercido pelo município não estava atingindo o fim proposto face às distorções apresentadas, assim como o efeito redistributivo não mais encontrava-se presente.

Os entrevistados 2, 3, 4 e 5 ratificaram a questão da fundamentação do projeto de lei encontrar amparo na justificativa de evitar prejuízos aos municípios que porventura registrassem mudanças repentinas e esporádicas nos índices de evasão escolar e de mortalidade infantil, pois a redução dos recursos dos municípios que apresentavam elevação nos índices de mortalidade infantil e evasão escolar penalizava essas comunidades e não incentivava a correção dos problemas.

Apesar da proposta inicial basear-se em incentivos à prevenção, assistência e orientação, em detrimento a investimentos diretos em saúde, e a erradicação da evasão escolar, aspectos subjetivos foram determinantes para a exclusão de tais critérios, como os mencionados acima.

Exemplo de distorção provocada pelo critério educação com base na evasão escolar e conseqüente reflexo na receita oriunda da repartição constitucional pode ser evidenciada no município de Mampituba, que apresentou uma variação de 153,26% na variável educação em relação ao IPM de 2003 para 2004 e uma perda conseqüente de 29,97% de sua receita proveniente da cota-parte do ICMS (quadro 6).

**Quadro 6 – Distorção critério EDUCAÇÃO – Mampituba 2003/2004**

<b>2003</b>		Variação 153,26% Perda de receita 29,97%
<b>Índice do Inverso da Evasão Escolar/IPM</b>	6,59%	
<b>Cota-parte ICMS recebida</b>	R\$ 342.352,07	
<b>2004</b>		
<b>Índice do Inverso da Evasão Escolar/IPM</b>	16,69%	
<b>Cota-parte ICMS recebida</b>	R\$ 239.730,35	

Elaboração própria. Fonte: TCE/RS

Outro exemplo diz respeito à oscilação de receita em associação aos critérios educação e saúde no município de Lajeado do Bugre (tabela 1).

**Tabela 1 – Oscilação critérios educação e saúde em Lajeado do Bugre**

Ano	Mortalidade Infantil	Evasão Escolar	Receita Arrecada cota-parte ICMS
2006	18,25%	<b>5,35%</b>	<b>R\$ 359.732,60</b>
2007	19,48%	<b>15,06%</b>	<b>R\$ 330.745,39</b>
2008	19,07%	15,42%	R\$ 376.004,24
2009	19,34%	<b>15,12%</b>	<b>R\$ 347.783,77</b>
2010	13,79%	<b>9,78%</b>	<b>R\$ 519.879,67</b>

Elaboração própria. Fonte: dados abertos sítio eletrônico SEFAZ/RS e TCE/RS

As oscilações geradas pelas distorções nos índices de mortalidade infantil e evasão escolar também foram objeto de contestações judiciais. Esse aspecto foi mencionado pelos entrevistados 2, 3, 4, 5 e 6 e apontado pelo entrevistado 5 como fator crítico de distorção pois a discussão conceitual de morte evitável originou esse tipo de demanda judicial, culminando na possibilidade de republicação de índices e revisão dos repasses.

Assim como os efeitos negativos de variáveis críticas podem ser percebidos por municípios pequenos, a contrapartida pode ser demonstrada justamente pela diminuição percentual provocada pela gestão desses critérios ano a ano minimizando o ambiente de incertezas. Abaixo, no quadro 7, são mostrados os percentuais dos inversos dos índices de evasão escolar e mortalidade infantil na cidade de André da Rocha no período de 2003 a 2013 e a receita arrecadada correspondente à cota-parte do ICMS.

**Quadro 7 – André da Rocha – Inversos índices mortalidade infantil e evasão escolar**

Ano	INVERSO EVASÃO ESCOLAR/IPM	INVERSO MORTALIDADE INFANTIL/IPM	RECEITA ARRECADA COTA-PARTE ICMS
<b>2003</b>	9,06%	14,50%	R\$ 463.413,80
<b>2004</b>	8,01%	11,09%	R\$ 494.369,94
<b>2005</b>	7,58%	10,15%	R\$ 616.420,30
<b>2006</b>	7,08%	9,66%	R\$ 680.428,32
<b>2007</b>	7,48%	9,68%	R\$ 635.430,64
<b>2008</b>	7,15%	8,85%	R\$ 797.167,18
<b>2009</b>	6,44%	8,23%	R\$ 894.124,22
<b>2010</b>	3,52%	6,94%	R\$ 1.011.782,95
<b>2011</b>	3,76%	5,15%	R\$ 1.114.946,41
<b>2012</b>	2,52%	3,28%	R\$ 1.970.274,72
<b>2013</b>	1,32%	1,81%	R\$ 3.372.032,10

Elaboração própria. Fonte: dados abertos sítio eletrônico SEFAZ/RS e TCE/RS

Ademais, o PL 356/2007 propôs incluir um índice com base na relação inversa ao valor adicionado fiscal *per capita*, pretendendo garantir mais recursos aos municípios que dispõem de menor receita tributária, com implantação ao longo de cinco anos, evitando, dessa maneira, perdas significativas de receitas para alguns municípios em detrimento de outros. Essa nova variável trouxe consigo a característica redistributiva em favor dos municípios mais pobres, um critério utilizado para amenizar os reflexos causados pela centralização de atividades econômicas nas grandes cidades, a partir da proposição do inverso do valor adicionado *per capita*, como explicitado pelo Entrevistado 2 (informação verbal)<sup>16</sup> nesta afirmação: “uma forma de amenizar um pouco e tirar aquele sobe e desce da mortalidade infantil”.

Corroborando essa análise, a conclusão do estudo realizado pelo Entrevistado 5 (informação verbal)<sup>17</sup> em 2003 traz essa perspectiva como sugestão, “inclusão de um critério novo no cálculo do índice baseado na utilização do inverso do índice *per capita* do ano anterior”.

Em face do consenso entre as lideranças municipalistas, o benefício da alteração para garantir menores disparidades e propiciar distribuição dos recursos do ICMS culminou na substituição dos critérios sociais por um critério eminentemente redistributivo pela Lei nº 13.028, de 16/08/2008. Esse esforço conjunto foi identificado pelo Entrevistado 2 (informação verbal)<sup>18</sup>, neste trecho: “grupos de estudos fizeram várias simulações e propuseram trocar esses dois critérios pelo inverso do VAF *per capita*”. A síntese da linha histórica dos critérios do IPM no Rio Grande do Sul é representada pelo quadro 8.

Finalmente, uma ressalva se faz necessária aos acréscimos e retiradas de critérios. A regra constitucional menciona no mínimo  $\frac{3}{4}$  (três quartos), de acordo com o valor adicionado, e até  $\frac{1}{4}$  (um quarto), conforme legislação estadual, o que para Alexandre, 2019 (p. 795) “ratifica o entendimento de que o Estado pode definir que uma parcela, ou até mesmo a integralidade do “1/4”, cujo critério de repartição lhe compete definir, seja creditado também de acordo com os valores adicionados em cada Município”.

---

<sup>16</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

<sup>17</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 5. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

<sup>18</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

Quadro 8 – Síntese linha histórica dos critérios do IPM no Rio Grande do Sul

Instituição	Regulamentação Decreto-lei nº 1.216/72	Critérios	Lei nº 7.531/1981	Lei nº 11.038/1997	Lei nº 13.028/2008
<b>Reforma Tributária 1967</b>  <b>ICM 20%</b>  <b>Regulação: lei federal</b>	Valor adicionado  100%	Valor Adicionado <sup>19 20</sup>	75%	75%	75%
		População <sup>21</sup>	7%	7%	7%
		Área <sup>22</sup>	7%	7%	7%
		Propriedades Rurais	5%	5%	5%
		Produtividade Primária <sup>23</sup>	3,5%	3,5%	3,5%
		Parcela Fixa	2,5%	-	-
		Educação – evasão escolar <sup>24</sup>	-	1%	-
		Saúde – mortalidade infantil	-	1%	-
		Projeto Parceria	-	0,5%	0,5%
		Inverso do valor adicionado <i>per capita</i>	-	-	2%

Fonte:Elaboração própria.

#### 4.4 ESTUDO COMPARATIVO

Em 1997, o Governo Antônio Britto (1995 – 1998) por meio da Lei nº 11.038, de 14/11/1997 inclui critérios sociais para a repartição constitucional da cota-parte do ICMS aos municípios, sendo eles educação e saúde, como já registrado anteriormente.

<sup>19</sup> Lei nº 10.012, de 15/12/1993. Art. 2º - Para fins desta lei, o valor adicionado e a produção primária serão apurados, mês a mês, em unidades de padrão fiscal do Estado, ou na falta deste, através de outro indexador de utilização oficial.

<sup>20</sup> Decreto nº 47.907, de 18/03/2011. Dispõe sobre a apuração do valor adicionado previsto na Lei nº 11.038, de 14/11/1997.

<sup>21</sup> Lei nº 15.235, de 18/12/2018. Art. 1º. II – 7% com base na relação percentual entre a população residente no município e a residente no Estado, conforme dados fornecidos pela SEPLAG/RS, e, na ausência destes, conforme dados fornecidos pelo IBGE.

<sup>22</sup> Lei nº 15.235, de 18/12/2018. Art. 1º. III – 7% com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (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, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

<sup>23</sup> Lei nº 13.188, de 23/06/2009. Art. 1º. VIII – 3,5% com base na relação percentual entre a produtividade primária do Município e a do Estado, considerando a média dos últimos 3 (três) anos anteriores à apuração, obtidas pela divisão do valor da produção primária, conforme levantamento da Secretaria da Fazenda, pelo número de quilômetros quadrados, referidos no inciso III.

<sup>24</sup> Decreto nº 45.742, de 1º/07/2008. Modifica o Decreto nº 42.304, de 18/06/03, que fixa os critérios de aferição de evasão escolar e de mortalidade infantil previstos na Lei nº 11.038, de 14/11/1997.

O Índice de Participação do Municípios seria determinado pelo coeficiente de evasão escolar, com base na relação percentual entre o inverso da taxa de evasão escolar de cada município e o somatório dos inversos das taxas de evasão escolar de todos os municípios, medidos pela Secretaria da Educação do Estado no ensino municipal de 1º grau.

Em adição, o coeficiente de mortalidade infantil, com base na relação percentual entre o inverso do coeficiente de mortalidade infantil de cada município e o somatório dos inversos dos coeficientes de mortalidade infantil de todos os municípios, medidos pela Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente do Estado, relativos ao ano civil a que se refere a apuração.

Com a implementação da lei pelos municípios, fatores críticos de distorções foram associados a esses critérios: divergência do tipo de morte a ser considerada para o cômputo da mortalidade infantil, dificuldade de aferição da evasão escolar das crianças pertencentes a famílias nômades em virtude de atividade laborativa em plantações, assim como evasão escolar de estudantes do turno noturno, corroborando em casos de demandas judiciais, possibilidade de republicação de índices e revisão dos repasses.

Esses fatores críticos de distorções culminaram em variações dos coeficientes para esses critérios, gerando flutuação dos índices de retorno e, conseqüentemente, provocando oscilação brusca da receita da cota-parte proveniente do ICMS, de um ano para o outro. Esses aspectos foram vinculados aos municípios pequenos pela maioria dos entrevistados e pelos dados apresentados. Contudo cabe ressaltar que a variação do índice e a oscilação da receita correspondente podem ocorrer em qualquer município que apresente distorção relevante nos critérios.

O critério social educação contendo parâmetros diversos foi instituído no Estado do Ceará pela Lei nº 14.023, de 17/12/2007.

A referida lei estabelece que 18%, dos 25%, sejam distribuídos em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) de cada município, a ser formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem.

Em oposição ao que ocorreu no Rio Grande do Sul no passado, onde o IPM era determinado pelo inverso da taxa de evasão escolar, o IPM no Estado do Ceará é determinado a partir do desempenho dos alunos do ensino fundamental.

Essa comparação encontra respaldo em face da ampla divulgação por meio do sítio oficial do governo gaúcho, realizada no segundo semestre de 2019, sobre a alteração dos critérios de repartição constitucional de receitas tributárias provenientes da cota-parte do ICMS introduzindo o critério educação. Contudo, em razão da proposta inicial gaúcha não ter sido enviada para a Assembleia Legislativa para apreciação e tampouco ter sido publicamente difundida, é possível apenas elencar os efeitos nas gestões municipais a partir da experiência ocorrida no Governo Britto e destacar a experiência do Ceará, utilizada como modelo pelo governo do estado para estudar a implantação do critério social educação no RS.

Face às distorções ocasionadas no estado, demanda atenção a determinação de um critério que pretende alavancar a educação em Caxias do Sul e em Alvorada sem ocasionar instabilidade nas receitas dos municípios a ponto de provocar as incertezas ocorridos no passado. Essa preocupação foi demonstrada pelo Entrevistado 2 e transcrita abaixo:

[...] têm municípios que estão bem estruturados na educação, esses irão ganhar mais recursos? E os que precisam se estruturar? [...] os que precisam buscar não serão beneficiados pelo índice? Esse índice irá beneficiar as melhores avaliações da educação. Os que estão ruins irão ganhar menos? Não! Esses que devem ganhar para poder crescer (informação verbal)<sup>25</sup>.

Um dos pontos ressaltados pelo Governo do Ceará nos estudos divulgados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) diz respeito ao critério educação proporcionar oportunidade de maior parceria entre o Estado e os Municípios. Nesse sentido, as variáveis vinculadas a programas de cooperação intergovernamental elencadas por Prado no referencial teórico são educação e saúde, atribuindo ao repasse e a finalidade de gastos e esforços dispensados nessas áreas, regulamentados por lei estadual.

O entrevistado 1 ao ser perguntado sobre a regulação dos critérios por meio de lei estadual evidenciou o intuito do Estado em incentivar a melhoria da qualidade da educação. Ao passo que o entrevistado 6, mencionou que a competência para definir os critérios foi dada constitucionalmente aos Estados. Prado, em adição, ressalta que os repasses da cota-parte não são vinculados e, conseqüentemente, não obrigam os

---

<sup>25</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

municípios a utilizá-los especificamente na promoção e desenvolvimento do critério. Contudo a associação ao efeito compensatório ou redistributivo é inerente.

O entrevistado 1 e o entrevistado 6 ressaltaram a possibilidade dos municípios por meio da gestão na educação melhorarem o desempenho dos índices educacionais no Estado como um todo e, conseqüentemente, viabilizarem uma competição saudável entre os municípios a fim de obter um índice que corrobore em maior aporte de receitas, não vinculadas, aos municípios; ou não, a depender da gestão exercida pelo ente sobre o critério educação.

De acordo com os estudos divulgados pelo IPECE, essa demanda surgiu em razão dos altos índices de analfabetismo escolar apresentados pelo Ceará em comparação ao Brasil e ao Nordeste. Para minimizar essa realidade, foi utilizada a proposição de mudança de paradigma para aspectos relacionados à qualidade da educação, a partir da aferição do desempenho dos alunos do ensino fundamental em complemento aos avanços da quantidade de matrículas.

No passado, o surgimento da demanda no RS foi expresso na justificativa do PL 321/1996 pela obtenção de melhoria na qualidade de vida no estado através de incentivos à erradicação da evasão escolar e mortalidade infantil. Atualmente sobre a alteração dos critérios, não foi expressa a motivação até o momento em razão dos pormenores da proposta de alteração não terem sido apresentados. Entretanto, ao abordar sobre a valorização da educação nos critérios de repartição, o entrevistado 6 mencionou que a experiência do Estado do Ceará foi utilizada como inspiração e, não necessariamente, os parâmetros atribuídos aos critérios seriam exatamente aplicados da forma como ocorre naquele Estado.

No Ceará, foi estabelecido um cronograma de implantação e implementação dos critérios regulados pela nova lei que, além da educação, contempla mortalidade infantil e meio ambiente. A aferição do desempenho dos alunos do ensino fundamental é dada pelos indicadores para o Índice de Qualidade da Educação (IQE), sendo eles: taxa de aprovação nas cinco primeiras séries do ensino fundamental, nota da alfabetização, evolução da nota da alfabetização, nota do ensino fundamental, evolução da nota do ensino fundamental, também como mecanismos de controle.

Dos 184 municípios cearenses, a capital do estado, Fortaleza, tem 2.609.716 habitantes, 4 municípios estão na faixa de 350 a 200 mil habitantes, outros 4 na faixa dos 100 mil habitantes, 26 municípios com mais de 50 mil habitantes, 64 municípios

com mais de 20 mil habitantes, 65 com mais de 10 mil habitantes e 20 municípios com menos de 10 mil habitantes, sendo que o menor município tem 3.632 habitantes.

Em face dessa concentração populacional na capital, as atividades geradoras de ICMS lá estão em decorrência do potencial turístico apresentado pela cidade litorânea cearense, refletindo uma concentração da repartição em Fortaleza em razão de suas características econômicas, como ressaltado pelo entrevistado 6.

Em atenção à concentração de repartição na capital, o entrevistado 6 mencionou sobre o efeito redistributivo dado pela repartição ocorrida no Ceará, a qual não considera em seu cálculo um indicador de escala, sendo o coeficiente distribuído de acordo com o índice aferido sem relacionar-se com a quantidade de habitantes.

No que diz respeito às diferenças entre RS e CE, o Entrevistado 2 (informação verbal)<sup>26</sup> mencionou que “nós temos um Rio Grande muito grande; nossa preocupação é: realidades diferentes. O Ceará trabalha há 20 anos na municipalização, nós não”.

Dessa maneira, o critério redistributivo/cooperativo intergovernamental no CE ganha forma ao redistribuir o valor do ICMS aos municípios mediante um pacto de cooperação entre os Entes.

Frente aos aspectos comparados, similaridades, distinções, aspectos positivos e negativos merecem destaque. Um mesmo critério é utilizado para determinação da repartição da cota-parte do ICMS aos municípios: educação. Esse critério foi aferido com base em parâmetros distintos: no RS com base no inverso da taxa de evasão escolar, no CE com base em avaliações de aprendizagem.

Nos dois Estados, pode-se sugerir que o mesmo critério provocou efeito redistributivo, sob o ponto de vista abordado no referencial teórico por Prado e demais autores no sentido de ser uma receita que o ente, por meios próprios, não teria condições de arrecadar. Especificamente no caso do RS, o efeito redistributivo ocorreu para os municípios que não apresentaram distorções relevantes e oscilações na receita, pois para os municípios que apresentaram distorções e oscilações na receita esse critério trouxe perdas, não apresentando redistribuição. Outro aspecto positivo comum aos dois estados diz respeito a inclusão de um critério social com intuito de melhorar a prestação de serviços públicos na área da educação e consequentemente proporcionar melhor qualidade de vida.

---

<sup>26</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

No que diz respeito ao CE e ao critério apresentar efeito redistributivo ressalvas são necessárias: há que se considerar que o estado do Ceará tem 184 municípios e os municípios gaúchos são 497; o nível de municipalização do ensino fundamental nesses Estados não é o mesmo e, sobretudo, há que se ter em mente que independentemente de qual critério seja determinado, uma importante etapa merece atenção: o diálogo entre os entes estadual e municipal. Em complemento a esse aspecto o Entrevistado 2 mencionou o seguinte:

O Ceará está há 20 anos trabalhando na educação fundamental, toda a educação fundamental do Estado, é de responsabilidade do município. É a mesma regra para todos os municípios e um mesmo recurso, mesmo retorno. Aqui no Estado, não. O ensino médio é de responsabilidade do Estado, o infantil é de responsabilidade dos municípios e o fundamental são corresponsáveis. São realidades diferentes (informação verbal).<sup>27</sup>

Não menos importante será, a partir do conhecimento da composição dos parâmetros, realização de estudos de impactos, das formas de amenizar as oscilações, aliados ao entendimento por parte dos municípios da proposição de outros critérios para compor o índice. Esses aspectos mostram-se como norteadores para o debate político que se iniciará no âmbito estadual. Salienta-se, por fim, que a sensibilização dos educadores sobre a aferição e importância da metodologia, caberá, principalmente, ao gestor municipal.

Em complemento, precipuamente, evitar a oscilação de receita vai ao encontro da premissa básica da Administração: planejamento.

Sob a perspectiva da gestão, a premissa básica tem sido utilizada pelos municípios que compreenderam que a cota-parte do ICMS propicia o desenvolvimento também dos pequenos, a partir da gestão dos critérios de acordo com as potencialidades locais, sendo isso expresso pelo Entrevistado 2 (informação verbal)<sup>28</sup>, “é uma forma de poder desenvolver o município. Municípios grandes, municípios médios e municípios pequenos, essa forma de desenvolver atinge todos, claro que cada um no seu grau”.

E segue:

[...] onde eles trabalham para buscar é dentro do ICMS. [...] o ICMS é a principal fonte de desenvolvimento dos municípios; o retorno do ICMS. [...] os prefeitos deixaram de ser só prefeitos, eles são gestores. Eles têm que correr

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

<sup>28</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

atrás do desenvolvimento do município. [...] um cresce, o outro também vai querer, o outro também vai, e onde é? É no índice do ICMS (informação verbal)<sup>29</sup>

Um aspecto interessante abordado pelo entrevistado 6 refere-se ao critério educação ser utilizado como ferramenta para premiar a qualidade do ensino e, em contrapartida, penalizar a má qualidade, a depender da atuação do gestor municipal, sendo que o efeito a ser produzido, não necessariamente seja redistributivo e, sim, que ocorra uma mudança de paradigma, pois a lógica do efeito redistributivo não se encontraria presente.

Independente da intenção do efeito a ser produzido mediante alteração dos critérios de repartição da receita tributária da cota-parte do ICMS, inerente deve ser a mitigação de oscilações bruscas a ponto de inviabilizar o planejamento da municipalidade, assim como provocar consequências financeiras impactantes.

---

<sup>29</sup> Entrevista concedida por TAL. Fulano de. Entrevista 2. [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo buscou identificar os efeitos produzidos na gestão das prefeituras municipais diante das transferências provenientes dos governos estaduais, especificamente da cota-parte do ICMS, tendo como estudo de caso o Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, a pesquisa exploratória e a coleta de dados viabilizaram a determinação do comportamento da receita total dos municípios gaúchos em relação à transferência da cota-parte do ICMS. Em associação à pesquisa exploratória, a entrevista informal revelou-se como fundamental para a obtenção de uma visão aproximada do problema pesquisado.

O papel desempenhado pelos municípios gaúchos no sistema fiscal foi observado pela configuração dada à federação brasileira frente às transferências intergovernamentais. Sob esse prisma, a repartição constitucional da receita tributária da cota-parte do ICMS apontou dois aspectos acerca da autonomia: a discricionariedade constitucionalmente dada aos Estados para legislar sobre os 25% da repartição e a autonomia político-administrativa dada aos municípios pela Constituição Federal de 1988.

Esses aspectos por vezes estão em comunhão ou demonstram interesses conflitantes, tanto políticos como administrativos. Aos Entes caberia, cada um dentro de suas atribuições constitucionais, buscar a integração e o diálogo para que os interesses da população prevaleçam.

Observou-se que, para fazer frente à autonomia político-administrativa, os municípios contam com a receita proveniente da repartição constitucional da cota-parte do ICMS. Legal, livre, sem condicionalidades e identificada pela característica predominante de devolução tributária dada pelo critério de valor adicionado, sendo a representatividade dessa receita para os municípios gaúchos determinada pelo potencial econômico do ente, tradicionalmente apresentando efeito concentrador.

A relação dos critérios de repartição diante das transferências provenientes da cota-parte do ICMS foi construída pela linha histórica do Índice de Participação dos Municípios e os efeitos produzidos na gestão das prefeituras municipais.

Os efeitos compreenderam a concentração total, a busca pela desconcentração e a inserção de critérios sociais como educação e saúde, demonstrados pelo efeito redistributivo com atributos equalizadores, possíveis de atenuar desequilíbrios frente

a pouca expressão econômica local e a demanda da população por serviços públicos de qualidade.

A concentração total, a busca pela desconcentração, os critérios sociais e os efeitos redistributivos evidenciaram sua época, mostrando, assim, o evoluir e o aprimoramento de uma sociedade. Contudo, ao longo desse período, a atividade econômica do Estado manteve-se em municípios concentradores de atividades alavancadas pelo valor adicionado, também identificado nos municípios gaúchos com representatividade significativa da cota-parte em relação a receita corrente total.

Os critérios sociais educação e saúde foram marcados por fatores críticos de distorções, os quais originaram oscilações nas receitas de municípios de pequeno porte, contestações judiciais, necessidade de republicação de índices e revisão dos repasses, culminando na exclusão desses critérios.

Dentre os critérios atuais, percebe-se o efeito redistributivo no inverso do valor adicionado fiscal *per capita* e direcionamentos apontam a proposição de alteração dos critérios para uma mudança de perspectiva: incentivo à educação.

Reflete-se que frente a realidade de um Estado com municípios de tamanhos distintos, economias diversificadas e o aspecto predominante do valor adicionado na composição da repartição constitucional de uma receita tributária direta dos Estados aos municípios, o efeito redistributivo tem sido utilizado para tornar a repartição mais 'justa', determinado por critérios que almejam amenizar disparidades frente ao contexto estadual.

Percebe-se que novos tempos trazem novas ideias, e a intenção de alterar os critérios de rateio com base em experiência de outro estado foi descrita pelo estudo comparativo sobre as alterações ocorridas no Governo Britto com a experiência do Estado do Ceará, que há 20 anos contempla a educação como critério, fonte de inspiração da proposta de alteração dos critérios de distribuição do ICMS do Governo Leite e poderá nortear futuros estudos acadêmicos sobre o tema.

Em contribuição, a experiência adquirida frente a inclusão de critérios sociais no passado revela-se como guia num novo processo de mudança para que oscilações, disparidades e critérios com distorções não se façam presentes e, principalmente, o planejamento das gestões municipais não seja abalado em razão de critérios determinados com base num contexto desproporcional à realidade do Estado, bem como uma formatação de critérios que gere dúvidas ao invés de certezas.

Considera-se solidificado o entendimento que critérios objetivos como população, área, com notório efeito redistributivo como o inverso do valor adicionado fiscal, associados ao interesse mútuo e genuíno de programas de parceria, os quais incentivam os municípios a trabalhar em prol da gestão, amenizam disparidades.

Ao passo que, critérios sociais como saúde, baseados na mortalidade infantil, e educação, com base na evasão escolar, apresentaram disparidades e, caso não sejam precisamente determinados, podem gerar novamente distorções.

Evidencia-se que a possibilidade de incluir o critério educação com base no desempenho dos alunos no ensino fundamental atribuindo a isso o efeito redistributivo de cooperação intergovernamental proporcionaria o diálogo para que Estado e Municípios encontrassem um denominador comum sem comprometer receita em busca do federalismo de cooperação em detrimento do de competição.

Independentemente do critério, contemplar a diversidade do Estado no rateio é uma maneira de minimizar disparidades. Em adição, qualquer modificação de critério há que ter o cuidado de não inviabilizar a administração do município em face de oscilações bruscas das receitas. Para mitigar possíveis alterações nas receitas, um período de transição ou período de implantação por completo de novas variáveis mostrou-se adequado como ocorrido no RS com a retirada dos critérios sociais e a inserção do critério inverso do valor adicionado fiscal *per capita*.

Acredita-se, como outro 'pré-requisito' num processo de mudança, ser imprescindível existir proximidade maior entre os entes federados, os quais deverão atuar em conjunto, fomentando assim uma relação construtiva e de colaboração, evitando adoção de medidas por um dos entes que possam desencadear prejuízos aos demais, pois o diálogo é pressuposto do federalismo cooperativo.

E, finalmente, faz-se necessário compreender o que se pretende como Federação e que a gestão *pari passu* dos índices desencadeia aspectos importantes como: o planejamento do orçamento do município, a organização das finanças públicas, o controle dos processos de trabalho diretamente relacionados à economia local, assim como a avaliação do trabalho desenvolvido, conhecimento da realidade municipal e utilização de todos esses dados e informações para o desenvolvimento de políticas públicas locais.

## REFERÊNCIAS

BARATTO, Gedalva; COSTAMILAN, Paula Maria Bandeira; PRADO, Sergio. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: Avaliação e alternativas de reforma. In: FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS, 6., 2006, Brasília. **COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS NO ICMS: CRITÉRIOS DE PARTILHA**. Brasília, 2007. v. 2, p. 111 - 202.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro Para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**: Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**: Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp63.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm).

DE OLIVEIRA, Bruno Carneiro. Federalismo e Municipalismo na Trajetória Política do Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, out. 2018. ISSN 1984-2201. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e17023>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

DEMARCO, Diego Joel et al (Org.). **Gestão Pública, Município e Federação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018

FARIA, Gustavo Rafael da Silva Faria. **ICMS Solidário**. Capítulo 6 – Critério Educação, 2016.

Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira**. Cadernos Fórum Fiscal, Brasília, DF, n.6, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa – tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista do TCU, Brasília, n. 110, p.28-40, set/dez. 2007.  
<https://datasebrae.com.br/perfil-dos-municipios-gauchos/>

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019. 1648 p.

MORE: **Mecanismo online para referências**, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Rexlab, 2013. Disponível em: < <http://www.more.ufsc.br/> > . Acesso em: 2 dez. 2019.

OLIVEIRA DE SOUZA, Cristiano; CHIEZA, Rosa Angela. A Arrecadação Tributária do Município de Glorinha/RS de 2001 a 2014: limites e possibilidades. *In*: DEMARCO, Diogo Joel; BITTENCOURT MEIRA, Fabio; BORDIN, Ronaldo (org.). **Gestão Pública Municipal**. Porto Alegre: Evangraf/Criação Humana, 2017. p. 101-132.

PODER EXECUTIVO (RIO GRANDE DO SUL). **Projeto de Lei nº 321/1996**. [S. l.], 1996.

PODER LEGISLATIVO (RIO GRANDE DO SUL). **Projeto de Lei nº 356/2007**. [S. l.], 4 set. 2007.

PRADO, Sergio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, julho, 2001.

RIO GRANDE DE SUL. **Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997 e alterações**. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios. Disponível em:  
<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=135192>

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 37.699, de 26 de agosto de 1997**. Aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS). Disponível em:  
<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=109362&inpCodDispositive=&inpDsKeywords=>

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 47.905, de 18 de março de 2011**. Dispõe sobre a apuração do valor adicionado previsto na Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que trata da participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS. Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=55917&hTexto=&Hid\\_IDNorma=55917](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=55917&hTexto=&Hid_IDNorma=55917)

\_\_\_\_\_. **Governo prepara proposta para incluir educação entre critérios de distribuição de ICMS.** 2019. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/governo-prepara-proposta-para-incluir-educacao-entre-os-criterios-de-distribuicao-de-icms>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa DRP nº 045/98.** Expede instruções relativas às receitas públicas estaduais. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=109367>

\_\_\_\_\_. **Marco Aurelio fala sobre proposta de incluir educação no rateio de ICMS ao secretário da Fazenda de Pelotas.** 2019. Disponível em: <<https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/10922/marco-aurelio-fala-sobre-proposta-de-incluir-educacao-no-rateio-de-icms-ao-secretario-da-fazenda-de-pelotas> acesso em 20/09/2019>. Acesso em: 20 set. 2019.

SANTOS, Clezio Santana dos. **Introdução à Gestão Pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 384 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 475 p.

SILVESTRIN, Diego; FURLAN DA COSTA, Camila; LANZIOTTI MORAES, Rosária. O financiamento da Educação Básica e a execução da Política Pública de Educação Infantil: o caso do município de Farroupilha/RS. *In:* DEMARCO, Diogo Joel; BITTENCOURT MEIRA, Fabio; BORDIN, Ronaldo (org.). **Gestão Pública Municipal.** Porto Alegre: Evangraf/Criação Humana, 2017. p. 133-162.

TAL. Fulano de. **Entrevista 1.** [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

TAL. Fulano de. **Entrevista 2.** [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

TAL. Fulano de. **Entrevista 3.** [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

TAL. Fulano de. **Entrevista 4.** [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

TAL. Fulano de. **Entrevista 5.** [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

TAL. Fulano de. **Entrevista 6.** [nov.2019]. Entrevistador: Melissa Azzolin Marini. Porto Alegre, 2019.

VARGAS, Neide César. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal.** Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p.51-76, jun. 2011.

## **ANEXO I – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS**

- 1) Critérios do IPM ao longo do tempo
- 2) Impactos critérios educação e saúde
- 3) Inserção critério educação