

FERNANDO ANTÔNIO SILVA FRUTUOSO

**ICMS SOLIDÁRIO E SUAS IMPLICAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS  
DO ICMS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da  
Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba**

T

F945i  
2018 Frutuoso, Fernando Antônio Silva, 1978-  
ICMS Solidário e suas Implicações na Composição das Receitas  
do ICMS dos Municípios Mineiros / Fernando Antônio Silva Frutuoso.  
- Viçosa, MG, 2018.  
xii, 66f. : il. ; 29 cm.

Orientador: Nálbia de Araújo Santos.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.  
Referências bibliográficas: f.60-66.

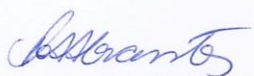
1. ICMS Solidário. 2. Descentralização Fiscal. 3. Federalismo. I.  
Universidade Federal de Viçosa. Administração. Programa de Pós-  
Graduação em Administração Pública em Rede Nacional-  
PROFIAP/UFV. II. Título.

FERNANDO ANTÔNIO SILVA FRUTUOSO

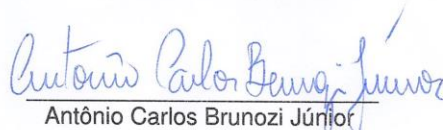
**ICMS SOLIDÁRIO E SUAS IMPLICAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DAS  
RECEITAS DO ICMS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 17 de dezembro de 2018.



Luiz Antônio Abrantes



Antônio Carlos Brunozi Júnior  
(Coorientador)



Nálbia de Araújo Santos  
(Orientadora)

*À Lili, Arthur e Maria.*

*Se o dinheiro for a sua esperança de independência, você jamais a terá. A única segurança verdadeira consiste numa reserva de sabedoria, de experiência e de competência.*

(Henry Ford)

## AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Jesus, por guiar meus passos, proporcionando-me boas escolhas neste longo caminho, as quais me trouxeram relevantes conquistas profissionais e acadêmicas.

À minha esposa Lili, pelo companheirismo, paciência e compreensão nos momentos mais estressantes entre o tempo dedicado à família e a este trabalho.

Aos meus pais Madalena e Onofre, pela educação recebida e pelo direcionamento no início da minha vida acadêmica.

Aos meus colegas de mestrado PROFIAP, pelo aprendizado e pela troca de experiências que ampliaram os meus conhecimentos, bem como pelos momentos de turbulência, quando me apoiaram e me incentivaram a continuar no caminho desta conquista.

Aos servidores da Fundação João Pinheiro, pela atenção e ajuda em disponibilizarem os dados necessários às análises e à conclusão desta pesquisa.

Aos servidores da DFN, pela compreensão nos momentos de ausência nas atividades do curso, em especial à Luciana Teixeira, pelos constantes conselhos.

À Júlia, pela ajuda indispensável nos momentos de acúmulo de trabalhos.

Aos professores e técnicos da Universidade Federal de Viçosa dos *campi* de Rio Paranaíba e Viçosa, pelo apoio e pela dedicação de parte de seus valiosos tempos para me auxiliarem nas atividades acadêmicas deste mestrado, proporcionando-me excelente oportunidade de qualificação.

Ao Professor Luiz Antônio Abrantes, por ter aceitado o convite para compor a minha banca de defesa; ao Professor Antônio Carlos Brunozi Júnior, por sua valiosa contribuição e direcionamento do trabalho final; e à Professora Nálbia de Araújo Santos, pela orientação, paciência e atenção, o que muito contribuiu para a conclusão deste estudo.

Por fim, a todos do Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, secretários, coordenadores e, em especial, ao Professor Odemir Vieira Baêta, por ter sido, com o seu engajamento, o incentivador da turma de Viçosa, possibilitando-nos a conclusão de nossos objetivos nesta etapa acadêmica.

## SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS.....	vii
LISTA DE QUADROS .....	viii
LISTA DE TABELAS .....	ix
LISTA DE FIGURAS .....	x
RESUMO.....	xi
ABSTRACT .....	xii
1. INTRODUÇÃO .....	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	7
2.1. Teoria da Descentralização Fiscal e Federalismo .....	7
2.2. O Federalismo Fiscal no Brasil .....	10
2.2.1. ICMS .....	13
2.2.1.1. A Lei do ICMS Solidário.....	15
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	23
3.1. Classificação da Pesquisa .....	23
3.2. Delimitação e Operacionalização dos Dados .....	23
3.3. Variáveis da Pesquisa .....	25
3.4. Plano de Análise dos Dados.....	27
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	29
4.1. Análise Preliminar Descritiva .....	29
4.1.1. Critério Turismo.....	34
4.1.2. Esportes .....	37
4.1.3. Recursos Hídricos .....	40
4.1.4. Sedes de estabelecimentos penitenciários .....	42

4.1.5. ICMS Solidário .....	45
4.1.6. Mínimo <i>Per Capita</i> .....	48
4.2. Teste de Medianas .....	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	56
6. REFERÊNCIAS.....	60

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação (%) do critério Turismo em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017) .....	36
Gráfico 2 – Participação (%) do critério Esporte em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017) .....	38
Gráfico 3 – Participação (%) do critério Recursos Hídricos em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017) .....	42
Gráfico 4 – Participação (%) do critério Sedes Penitenciárias em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017) .....	44
Gráfico 5 – Participação (%) do critério ICMS Solidário em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017) .....	47
Gráfico 6 – Participação (%) do critério Mínimo <i>Per Capita</i> em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017) .....	49

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz para análise de qualidade por natureza do critério .....	24
Quadro 2 – Principais variáveis da pesquisa.....	25
Quadro 3 – Descrição das hipóteses testadas. ....	27

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Média do PIB <i>per capita</i> dos municípios das mesorregiões e a arrecadação (%) do ICMS em relação à receita total (2010 e 2017) .....	29
Tabela 2 – Participação (%) da parcela impositiva (VAF) e da parcela autônoma em relação à receita do ICMS total (2010 e 2017) .....	30
Tabela 3 – Maiores variações em relação à alteração na parcela autônoma – VAF (2010), em comparação com os critérios <sup>1</sup> criados pela LIS (2011) .....	32
Tabela 4 – Menores variações em relação à alteração na parcela autônoma – VAF (2010), em comparação com os critérios <sup>1</sup> criados pela LIS (2011) .....	33
Tabela 5 – Evolução das transferências do ICMS – Critério Turismo (2011 a 2017)	35
Tabela 6 – Evolução das transferências do ICMS – Critério Esporte.....	39
Tabela 7 – Evolução das transferências do ICMS – Critério recursos Hídricos .....	41
Tabela 8 – Evolução das transferências do ICMS –v Critério Sedes Penitenciárias.	43
Tabela 9 – Evolução das transferências do ICMS – Critério ICMS Solidário .....	46
Tabela 10 –Evolução das transferências do ICMS – Critério Mínimo <i>Per Capita</i> .....	49
Tabela 11 – Teste de normalidade das variáveis .....	50
Tabela 12 – Teste de normalidade das variáveis – Municípios com maiores variações (+/-).....	51
Tabela 13 – Teste de mediana para amostras independentes.....	52
Tabela 14 – Teste de mediana para amostras independentes – Variações (+/-) .....	54

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução normativa da parcela autônoma do ICMS. ....	17
Figura 2 – Sistemática de distribuição do ICMS da lei do ICMS Solidário. ....	26

## RESUMO

FRUTUOSO, Fernando Antônio Silva, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2018. **ICMS solidário e suas implicações na composição das receitas do ICMS dos municípios mineiros**. Orientadora: Nálbia de Araújo Santos. Coorientador: Antônio Carlos Brunozi Junior.

Mediante a heterogeneidade social e econômica dos municípios brasileiros, esta pesquisa objetivou verificar quais as implicações da Lei nº 18.030/09 (disciplina a forma de distribuição da parcela autônoma do ICMS Solidário em Minas Gerais) na redução das desigualdades entre as receitas dos municípios mineiros. Para isso, realizou-se uma análise descritiva e estatística das principais características da arrecadação do ICMS antes e depois do início da vigência dessa lei, por intermédio da verificação da finalidade proposta para cada um dos critérios redistributivos, promotores de políticas públicas ou compensatórios, utilizando como principal fonte a Fundação João Pinheiro e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados evidenciaram, no geral, tendência evolutiva na redistribuição dos recursos do ICMS em sua parcela autônoma após a criação dos novos critérios da Lei de ICMS Solitário (LIS) em contrapartida à sistemática anterior do Valor Adicionado Fiscal (VAF). Todavia, baseando-se nas exigências impostas pela LIS, foram percebidos, na análise individualizada dos critérios, fatores que tendem a inviabilizar a continuidade dos seus objetivos, seja com base na pulverização dos recursos, seja na diminuição do incentivo ao esforço fiscal dos municípios, seja, ainda, no baixo impacto redistributivo. Uma das possibilidades de provável melhoria desses fatores poderia estar voltada para a redução de critérios, de modo a proporcionar melhor direcionamento das transferências às metas de gestão e, ou, redistribuição dos recursos do ICMS, visando à equalização fiscal dos municípios.

## ABSTRACT

FRUTUOSO, Fernando Antônio Silva, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, December, 2018. **ICMS solidarity and its implications in the composition of ICMS revenues of the municipalities of Minas Gerais.** Advisor: Nálbia de Araújo Santos. Co-Advisor: Antônio Carlos Brunozi Junior.

Through social and economic heterogeneity of Brazilian municipalities, this study aimed to verify the implications of Law 18.030/09 (discipline the form of distribution of the autonomous portion of the Solidarity ICMS in Minas Gerais), in reducing inequalities between the income of the mining municipalities. We conducted a descriptive and statistical analysis of the main features of the collection of ICMS, before and after the start of the law, by checking the proposed purpose for each of the criteria: redistributive, public policy developers or compensatory, using as main source the João Pinheiro Foundation and the IBGE. The results showed, in general, an evolutionary trend in the redistribution of ICMS resources in their autonomous portion after the creation of the new criteria of the LIS, in contrast to the previous system of Value Added Tax (VAF). However, based on the requirements imposed by law, it was realized the individual analysis of the criteria, factors that tend to derail the continuity of its objectives, is based on the spraying of resources, reducing the incentives for fiscal effort of municipalities, as well as low redistributive impact . One of the possibilities for probable improvement of these factors could be the reduction of criteria, in order to provide a better targeting of transfers to the management and / or redistribution of ICMS resources, aiming at the fiscal equalization of the municipalities.

## 1. INTRODUÇÃO

O inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Complementar 63/90, estabelece que os Estados devem repassar 25% da receita recolhida com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos seus municípios (BRASIL, 1988), creditados conforme os critérios estabelecidos, sendo 75% repartidos aos municípios de acordo com a proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF) nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços. Os 25% restantes, do valor total de 25% do ICMS arrecadado, podem ser transferidos aos municípios conforme define a legislação estadual, permitindo que as municipalidades decidam, de modo autônomo, quais são os critérios para a distribuição dessa parcela da cota-parte do ICMS. Segundo Albuquerque (2009), essa forma híbrida vem sendo utilizada desde o início dos anos de 1980, depois ratificada pela Constituinte de 1988.

Existe uma série de estudos que abordam a respeito da função redistributiva fiscal das transferências intergovernamentais visando, especialmente, equalizar ou diminuir as disparidades regionais. Nessa linha de pesquisa, são exemplos os trabalhos de Paes e Siqueira (2008), Gondar (2012), Pinto (2012), Baião (2013), Vasconcellos (2013), Amanajás (2015), Pereira (2015) e Rezende Filho (2015).

Outra linha de estudo refere-se à parcela impositiva de transferência destinada ao VAF (75% do valor total de 25% da receita do ICMS recolhido), tendo como principal foco dos estudos a discussão a respeito do seu peso sobre as receitas e indicadores municipais, abordando o contexto de diferentes Estados brasileiros (SANTOS, 2012; CASTILHO, 2013). Todavia, o engessamento constitucional do critério de transferência limita a coordenação regional dada a esses recursos.

Destarte, apesar de a literatura no país ainda ser escassa sobre a parcela autônoma do ICMS, esta parcela possui característica oposta, dada a sua flexibilidade, facilmente mutável aos interesses de cada Estado. Fato esse que permite maior coordenação e cooperação vertical em nível de estado–município, via vinculação a contrapartidas diversas.

Segundo levantamento realizado por Brandão (2014), é usual entre os Estados

que o ICMS arrecadado seja distribuído por meio de um índice de participação dos municípios sobre o imposto, o que, em geral, inclui um parâmetro de caráter equitativo, fatores demográficos ou territoriais. Essa fórmula de distribuição é classificada por esse autor como leis tradicionais de distribuição do ICMS. Da mesma forma, é denominada lei não tradicional a legislação estadual que utiliza indicadores sociais, econômicos, financeiros e, ou, ambientais para a distribuição da parcela de 25% do ICMS, que é a parte dos recursos de que os legisladores dos Estados têm discricionariedade. Para essa autora, esse tipo de legislação visa incentivar os gestores municipais a alcançarem melhorias no seu desempenho com vistas a obter um valor a mais dos recursos financeiros dessa cota-parte do ICMS.

Stiebler (2012), baseada em proposta analítica de transferências, conforme estudo de Prado (2003)<sup>1</sup>, procurou verificar se os recursos de transferência do ICMS auferidos pelos municípios Estado do Rio de Janeiro colaboram com a sua equalização fiscal. Apesar do impacto positivo da parcela autônoma do ICMS, constatou a existência de uma legislação que não atende à realidade atual dos municípios, razão por que propôs novos critérios que priorizem a arrecadação própria e a sua destinação a áreas sociais como educação e saúde.

Moraes (2014) ratifica distorções relevantes na distribuição da cota-parte do ICMS nos municípios amazonenses. Dadas as grandes dimensões territoriais daquele Estado, ele propôs, para melhor equacionamento fiscal dos municípios até então pouco eficientes, o aumento dos critérios voltados para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a população e a dimensão territorial. Para tanto, utilizou em suas pesquisas variáveis socioeconômicas predeterminadas em dados em painel, além de considerar as receitas impositivas do VAF.

No Estado do Ceará, onde 100% dos critérios de distribuição da parcela autônoma estão vinculados às áreas sociais – educação, saúde e meio ambiente –, Brandão (2014) utilizou critérios avaliativos baseados em variáveis também sociais. Ele indicou que há indícios no Estado de que os incentivos introduzidos pelas regras de distribuição da cota-parte do ICMS tiveram impactos positivos nos indicadores

---

<sup>1</sup>O esquema de Prado (2003) pressupõe a separação das transferências de acordo com sua finalidade, ou seja: voluntárias, devolutivas e redistributivas.

educacionais, com base no IDEB e na Prova Brasil. Essas conclusões reforçam os estudos de Santos (2012), em que apresentou outras variáveis – Bolsa Família, Lei Kandir, Produto Interno Bruto (PIB), Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –, possivelmente vinculadas ao desenvolvimento do Ceará e que, por sua vez, compõem a parcela devolutiva do ICMS.

Oliveira (2014) analisou os impactos da política do ICMS ecológico no Pará, Estado que optou por focar em políticas ambientais, em poucos critérios com pesos maiores. Os resultados foram satisfatórios no desenvolvimento dos municípios, em comparação com os de outros Estados, com critérios também voltados para as áreas social e ambiental – Ceará, Rondônia e Tocantins. Segundo esse autor, um dos motivos para os resultados apresentados nesses Estados pode ser a pulverização dos critérios das demais unidades da Federação, com redução no percentual, gerando pouco estímulo aos municípios e, conseqüentemente, menor desenvolvimento.

Filho (2015) teve como objetivo em seu trabalho a verificação do papel da parcela autônoma na equalização fiscal dos municípios do Estado do Espírito Santo. Ao efetuar um comparativo com a parcela impositiva, ele verificou que, da forma como está desenhada sua distribuição na Constituição, ela não contribui para a equalização devido ao fato de que os municípios com maior capacidade de arrecadação possuem os maiores repasses. Entretanto, apesar de a parcela autônoma garantir maiores recursos aos municípios com maiores necessidades fiscais, com impacto positivo em alguns indicadores sociais, seu menor peso no total da cota-parte do ICMS e seus critérios de distribuição ainda impedem melhores resultados.

Minas Gerais caracterizou-se pela diversidade nas transferências do ICMS, tendo a maior quantidade de critérios de distribuição entre as legislações vigentes nos demais Estados (BRANDÃO, 2014).

O principal marco legal que regulou a descentralização da parcela autônoma do ICMS em Minas Gerais foi a Lei nº 12.040/1995, conhecida como Lei Robin Hood. A sua principal finalidade, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2010), foi implementar a distribuição do ICMS com o objetivo de beneficiar os municípios localizados nas regiões mais pobres do Estado. Para tanto, a lei estabeleceu critérios vinculados ao caráter distributivo, com incentivo social e eficiência na alocação dos

recursos próprios.

Entretanto, essa lei foi alterada com a aprovação da Lei nº 18.030/2009, que é denominada Lei do ICMS Solidário (LIS), cujos efeitos de distribuição vêm ocorrendo a partir do exercício de 2011. Sua principal mudança refere-se à retirada do percentual de 4,68% do VAF – ainda passível de alteração por Lei Estadual –, vinculado ao potencial econômico dos municípios e ao seu rateio em outros seis novos critérios. A principal finalidade dessa alteração, segundo essa lei, é diminuir as desigualdades entre as receitas dos municípios, retirando o peso da movimentação econômica na distribuição dos recursos do ICMS. Consequentemente, visa a novos direcionamentos dos recursos para áreas prioritárias, bem como à intenção de melhoria na gestão dos municípios mineiros (ALMG, 2016).

A literatura apresentou algumas pesquisas neste Estado, as quais analisam alguns critérios de repasse de forma isolada, a exemplo de Starling e Reis (2003), que constataram contribuições significativas com a inserção do critério redistributivo sobre o patrimônio cultural em Minas Gerais, com a introdução e definição de políticas de proteção. Nesta dissertação, o foco foi verificar o incentivo e as políticas públicas na área de preservação do patrimônio cultural do Estado.

Alguns critérios sociais, a exemplo da educação, não obtiveram resultados satisfatórios quando analisados em suas correlações com os recursos recebidos dessa parcela, apesar de que um simples aumento no repasse financeiro pode representar importante participação na política de redução de desigualdades regionais (BAIÃO; ABRANTES; SOUZA, 2012). Nesse sentido, Sá (2014) verificou, em seus estudos, importantes avanços quanto às variáveis econômicas em regiões menos desenvolvidas do Estado de Minas Gerais; todavia, isso não refletiu em determinadas áreas sociais. Segundo esse autor, um dos motivos se refere a problemas ocasionados pelas características bastante assimétricas dos municípios mineiros.

Nesse contexto, percebe-se, mais especificamente no Estado de Minas Gerais, a preocupação com os resultados dos recursos obtidos com as transferências da parcela autônoma da cota-parte do ICMS, vinculados aos antigos critérios previstos na legislação anterior, bem assim com suas contrapartidas.

Uma lacuna observada nos trabalhos citados é a necessidade de investigar os efeitos das constantes mudanças na regra legal dos critérios de distribuição da cota-

parte do ICMS nas receitas dos municípios e, no caso em questão, dos novos critérios criados pela Lei do ICMS Solidário. Baratto e Costamilan (2007, p. 33) haviam observado a necessidade de investigações que se aprofundem em relação ao histórico da cota-parte em cada Estado, considerando os contextos político e institucional. Para esses autores, esse tipo de pesquisa pode fornecer elementos relevantes para “avaliação da conveniência ou não de alterar, para mais ou para menos, a fração autônoma da cota-parte”. E Brandão (2014) sugere pesquisas que possibilitem compreender as especificidades de cada município.

Nesse contexto, esta dissertação objetiva responder à seguinte questão: Os critérios criados pela Lei do ICMS Solidário alteraram a composição das receitas de ICMS dos municípios mineiros?

Para Fonseca (2014), um dos possíveis motivos que geram distorções quanto à finalidade proposta na lei seria a burocratização de determinados critérios, ou seja, ele sugere que uma nova metodologia de distribuição poderia acarretar melhor direcionamento das finalidades, bem como facilitar o atendimento às contrapartidas dos municípios. Ainda segundo esse autor, para maior eficiência na utilização dos recursos oriundos da parcela autônoma seria necessário reduzir os critérios distributivos, para possibilitar enfoque em determinadas áreas prioritárias.

Por fim, percebe-se que a literatura não definiu a melhor forma de rateio da parcela autônoma do ICMS devido às assimetrias ligadas aos fatores geográficos, econômicos e sociais que caracterizam a federação brasileira. Dessa forma, é necessário verificar, considerando a metodologia distributiva específica aplicada ao Estado de Minas Gerais, quais implicações resultariam nas receitas dos municípios, tendo como base os pressupostos legais. Com base nos fatos apresentados, este estudo tem como objetivo geral analisar os critérios criados pela Lei do ICMS Solidário e suas implicações na composição das receitas do ICMS dos municípios mineiros. E como objetivos específicos: (1) identificar a composição das receitas de transferência do ICMS; (2) analisar os meios de acesso aos recursos da parcela autônoma do ICMS; e (3) verificar os limites e potencialidades da lei.

Espera-se que os resultados deste estudo contribuam para a reflexão sobre as alterações dos critérios impostos pela Lei do ICMS Solidário, bem como para verificar se houve aumento das receitas de transferência do ICMS dos municípios de Minas

Gerais.

Assim, esta dissertação é constituída de mais quatro seções, além desta introdução. Na seção seguinte é apresentada a revisão da literatura acerca do tema proposto. A terceira seção refere-se aos procedimentos metodológicos empregados para alcançar os objetivos propostos. Na quarta seção são apresentados os resultados e, por fim, na quinta seção são expostas as considerações finais, subsidiadas pelos resultados do trabalho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Teoria da Descentralização Fiscal e Federalismo

Conforme Tiebout (1956), para maior eficiência na alocação dos gastos públicos, o controle local do consumidor pelos bens públicos reflete mais adequadamente do que o em nível nacional. Para esse autor, a solução para os problemas locais de bens públicos estaria na escolha que cada indivíduo faz, quando não recebe o nível desejado do bem, ao mudar-se para um local onde possa ser atendido. Quanto ao nível dos gastos públicos, para Tiebout (1956) o controle local procura responder, de forma mais eficiente, aos consumidores do serviço e do bem público.

Também na visão de Oates (1972), para um nível de Pareto eficiente, imputa-se aos governos locais maior eficiência na provisão de bens públicos. Segundo ele, essas autoridades possuem melhores informações das necessidades dos usuários, sendo, portanto, mais precisas na prestação descentralizada de bens e serviços públicos. Ainda, considerando a redução de possíveis externalidades negativas para o alcance do ótimo do federalismo fiscal, é necessária a conjugação da concorrência e da divisão de funções entre os níveis de governo. Essas funções foram definidas por Musgrave (1974) como características de uma federação e impõem aos governos nacionais e subnacionais funções fiscais estatais.

De acordo com Musgrave (1974), a primeira função – alocativa – é exercida por todos os entes federados e consiste em quem deve responder pelos custos e políticas de receitas e despesas necessárias à consecução dos objetivos desejados. A segunda função – distributiva – é para quem deve distribuir a riqueza e o fluxo de capitais à população. A terceira, e última, função – estabilizadora – visa decidir o que tem de ser feito, a fim de assegurar a estabilização do nível de preços e o pleno emprego. Ainda segundo esse autor, cabe ao governo central a aplicação destas duas últimas funções. Dessa forma, tais funções ratificam os mecanismos federativos na distribuição dos recursos entre os governos, de modo a possibilitar maior participação dos entes subnacionais com a devida coordenação dos governos centrais.

Essa distribuição se baseia nas transferências fiscais entre os entes, o que, na visão de Oates (1977), permite mitigar distorções em um cenário imperfeito nas relações das esferas de governo diante dos encargos de sua competência. Tais imperfeições são identificadas pelas externalidades, compensações e redistribuição de renda. Para Gordon (1983), essas externalidades ratificam a importância das transferências distributivas, tendo em vista os fatores exógenos – externalidades positivas, guerra fiscal e comportamento *free rider* – passíveis do conjunto das decisões descentralizadoras.

Tanzi (1988), da mesma forma, havia apontado a necessidade de uma coordenação no modelo de descentralização fiscal. Para ele, há duas razões principais, sendo a primeira a interdependência das Unidades Federativas, com abrangências local e regional; e a segunda é embasada na distribuição de externalidades dos sistemas econômicos dos governos subnacionais.

Ter-Minassian (1999) estabelece que para o alcance dessa coordenação se deve, essencialmente, ter clareza na destinação das receitas e na sua responsabilização, regras claras de transferências e incentivo ao esforço fiscal, com limitação do endividamento dos governos.

Também para Conti (2004), a descentralização fiscal no federalismo é eficiente quando se foca no nível de bem-estar da comunidade, deixando-se, assim, que o governo central assuma somente os serviços públicos que acarretem externalidades significativas. Prado (2007) afirma, ainda, que os aspectos como a eficiência são entendidos como o atendimento pelos governos de determinado nível de prestação de serviços públicos, com o mínimo de recursos necessários, ou seja, harmonioso e com o menor custo possível aos contribuintes.

A cooperação intergovernamental, portanto, é essencial para a preservação da harmonia de uma sociedade, dentro do contexto de unidades subnacionais relativamente independentes, o qual, segundo Prado (2007), é necessário garantir equidade no acesso a serviços públicos de qualidade, por meio dos sistemas fiscais e institucionais vigentes, tendo o governo central como seu articulador, respeitando-se ainda as diferenças culturais e históricas que cada ente possui.

Ainda segundo Prado (2007), em face dessa coordenação, que visa garantir a unidade federativa, é justificada a maior centralização da arrecadação nos governos

centrais, ao passo que há maior gasto nos governos locais. Isso é, primeiramente, devido à eficiência do sistema tributário, que reduz os custos aos agentes econômicos e mitiga os riscos dos governos subnacionais, quanto à competição fiscal ou à guerra fiscal, devido ao alto grau de heterogeneidade tributária entre os entes (BAIÃO, 2013; PRADO, 2006)

O segundo fator remete às disparidades da capacidade arrecadatória dos diversos entes subnacionais, bem como às necessidades assimétricas que se apresentam a esses, sendo justificadas as transferências como atenuantes na chamada brecha horizontal (Estado–Estado e Município–Município). Da mesma forma, há um desajuste no volume de recursos que os governos locais conseguem arrecadar perante os seus encargos atribuídos. Assim, há uma chamada brecha vertical nas relações entre o governo central e os governos locais, justificando as transferências (SCHROEDER; SMOKE, 2003; BAIÃO, 2013).

O terceiro fator diz respeito à vinculação das transferências verticais e horizontais aos governos subnacionais, visando garantir os objetivos nacionais resultantes do projeto de Estado proposto. Em outras palavras, seriam as contrapartidas atribuídas aos entes receptores de recursos de transferências, de modo a evitar que os objetivos da coletividade estejam restritos aos interesses de determinada localidade (BAIÃO, 2013).

De acordo com Silva (2005), para possibilitar o acordo federativo é preciso atribuir competência para cada ente no poder de tributação específico e para a repartição das bases tributárias, bem como a responsabilidade diante dos encargos constitucionais voltados para a prestação dos serviços públicos. Segundo esse autor, essas funções fiscais exercidas de forma federativa propiciam o compartilhamento entre os níveis de governo e unidades federadas. Esse modelo se refere a sistemas federativos organizados politicamente, sendo as funções alocativa, distributiva e estabilizadora distribuídas a cada nível de governo (SILVA, 2005 apud MUSGRAVE, 1974).

Ainda segundo Silva (2005), para a exequibilidade da função de alocação dos gastos nos governos subnacionais, essa função deverá ser compartilhada a cada jurisdição, dada a multiplicidade de unidades fiscais, maximizando o bem-estar dos indivíduos residentes em cada uma delas.

## **2.2. O Federalismo Fiscal no Brasil**

A questão da divisão de funções e equalização fiscal fora resolvida em alguns países de forma bastante antagônica e antitética (BACHUR, 2005), apesar de que, de acordo com as características do federalismo, estas possuem semelhanças adotadas na maioria dos países, como a divisão dos Poderes, a Constituição Federal e as competências próprias tributárias e administrativas (LISBOA, 2015).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o alicerce que rege as relações entre a União, como poder central, e seus entes subnacionais, Estados e municípios, onde os governos possuem, como parte integrante da República Federativa do Brasil, objetivos em comum, visando ao desenvolvimento nacional. Definiu as regras do sistema federativo nacional, tendo em seu artigo 23 o estabelecimento do pacto federativo entre as esferas de governo (BRASIL, 1988), apesar da sua não regulamentação.

O aumento da autonomia dos entes subnacionais e a acentuada municipalização ocorrida, principalmente a partir dos anos de 1980 (MAGALHÃES, 2008), acarretam a esses entes a necessidade de absorção das receitas deles, tanto em nível vertical (União–Estados–Município) quanto horizontal (Estado–Estado e Município–Município).

A partir dos anos de 1990, a estabilização da economia brasileira permitiu uma condição necessária ao maior controle do governo central com a estabilização dos preços e a retomada do crescimento, ocasionando um ambiente facilitador do processo de descentralização fiscal e a integração dos três níveis de governo (AFFONSO, 1996).

Porém, algumas externalidades foram identificadas em face das características da Federação brasileira. Conforme Affonso (2000), dada a acentuada disparidade socioeconômica inter-regional e intrarregional, a dependência aos recursos externos da maioria dos municípios brasileiros revela-se uma das principais externalidades. Segundo Rezende (2006), o alto grau de dependência dos entes subnacionais às transferências do governo central não estaria apresentando efeito saudável na melhoria da eficiência e eficácia, sob a ótica da responsabilidade e transparência

necessárias. Para que isso possa ser alcançado, segundo esse autor, seria necessário que os governos locais utilizassem suas próprias bases tributárias para financiamento da maior parte de seus encargos, sendo que as transferências compensatórias, com regras claras de repasse e princípios de equalização fiscal, fossem utilizadas somente quando suas bases econômicas forem insatisfatórias. Como consequência, a limitação no esforço de arrecadação dos governos locais também foi apresentada em outros estudos, sendo resultante do atual modelo de descentralização fiscal vigente no país (AFFONSO, 1999; AFONSO; ARAÚJO, 2000; AFONSO, 2001; CORRALO, 2006; SUZART, 2013; SANTI; BITENCOURT, 2015; AMANAJÁS, 2015; MASSARDI; ABRANTES, 2016; CERETTA; CKAGNAZAROFF, 2016). Dessa forma, conforme citado por Amanajás (2015), o atual modelo de redistribuição das transferências intergovernamentais existente hoje no Brasil não está contribuindo para a redução dessas desigualdades regionais.

Esse mesmo direcionamento é apontado por Couto e Ckagnazaroff (2016), considerando que as ações quanto às transferências dos governos centrais (União e Estados) não estão sendo delimitadas em relação ao desenvolvimento local. Dessa forma, a sua priorização torna-se apenas complementar, induzindo, inclusive, os gestores locais. A complementaridade das transferências a disponibilidades financeiras dos governos locais é essencial para compensar os encargos constitucionais a eles atribuídos, principalmente em desenhos altamente assimétricos (SILVA, 2005).

Alguns diagnósticos têm apontado para uma dicotomia que reflete o ponto de conflito fiscal do seu sistema federativo, entre o esforço de coordenação do governo central e a descentralização fiscal existente na Constituição brasileira (SHAH, 2000).

Conforme Bachur (2005), a estrutura federativa brasileira ainda permanece em busca de um equilíbrio entre a coordenação e a competição e entre suas unidades federadas. Isso porque, após os arroubos centralizadores nos períodos que antecederam a Constituição de 1988, ela trouxe consigo resquícios de três processos, que refletem em um hibridismo institucional que ocasiona desequilíbrios federativos horizontais e verticais ainda em construção, a saber:

- Arcabouço jurídico cooperativo – Os entes nacionais e subnacionais, diferentemente do que ocorre, por exemplo, no modelo alemão, dispõem de pouca manobra constitucional para equalização fiscal, voltada aos entes com pouca capacidade arrecadatória.
- Descentralização competitiva – Um exemplo no plano horizontal pode ser visto entre os municípios quanto ao Imposto sobre Serviços e entre os Estados em relação ao ICMS. Os entes reduzem as alíquotas para atrair investimentos, no entanto há perda global da base tributária.
- Prática centralizadora – Embora a Constituição de 1988 tenda a posicionar-se para um federalismo cooperativo dada a capacidade fiscal da União bem superior à dos demais entes subnacionais, estes buscam, suplementarmente, receitas mediante a insuficiência arrecadatória local.

Nesse sentido, Pereira (2015) relata em sua análise sobre os efeitos nos entes subnacionais, à luz do federalismo fiscal, que há uma desorientação federativa devido à ausência de um plano estratégico federal que seja capaz de coordenar os Estados e, conseqüentemente, os municípios, no uso ordenado de seus recursos.

A diversidade no grau de descentralização em desenhos federativos permitiria verificar um desenho organizacional mais adequado ao desempenho das funções fiscais do Estado (SILVA, 2005). Porém, para Souza (2005, p. 119), os resultados danosos a que se impõe o federalismo brasileiro:

[...] depende menos de como o federalismo está hoje desenhado na Constituição e das instituições que o modelam do que (a) do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais inscreve-se; e (b) da redefinição de prioridades governamentais – tema, portanto, do território das políticas públicas e não da Constituição.

Portanto, de forma geral, equacionar as relações entre o federalismo e as políticas públicas, afirmam Abrucio e Franzese (2007), passa essencialmente pela coordenação da Federação brasileira, tendo como principais pontos o fortalecimento da governança dos entes subnacionais. Nesse sentido, considera-se que os governos locais tendem: a conhecer melhor seus principais problemas e, conseqüentemente, democratizá-los; a fomentar o federalismo cooperativo entre os níveis de governo,

com coordenação bem definida das competências constitucionais e da sua responsabilização; a intervir na melhoria das governanças locais, reformulando o estigma segundo o qual os municípios seriam os responsáveis pelo planejamento e provisão de serviços públicos; a fortalecer a atuação dos governos federal e estadual nas políticas urbanas; e a melhorar a utilização dos recursos disponíveis – financeiros, administrativos e de atuação conjunta com a sociedade. Exemplos citados por Abrucio e Franzese (2007) são as experiências administrativas bem-sucedidas, que são ampliadas e consolidadas em outras localidades.

### **2.2.1. ICMS**

Em diversos países, a tributação do consumo que recai sobre o valor adicionado (IVA) é de competência dos governos centrais, a qual é compartilhada e redistribuída visando à equalização das unidades subnacionais (AMANAJÁS, 2015).

No Brasil, porém, a competência para instituir esse imposto sobre o consumo é dos Estados, revelando sua autonomia tributária na Federação. Conforme previsão constitucional, o ICMS é o imposto que se assemelha ao IVA, sendo este tributo o que recai sobre a circulação de mercadorias.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe aos entes federados, além dos tributos de recolhimento direto, a participação nos tributos de competência dos outros entes de forma indireta (PEREIRA, 2015). Dessa forma, não obstante os fatores exógenos decorrentes da estrutura federativa brasileira, o mecanismo de descentralização previsto na Constituição, em seu artigo 158, estabelece que pertence aos municípios parcela do produto da arrecadação do ICMS devida aos Estados (BRASIL, 1988)

A principal vantagem das transferências de ICMS refere-se à autonomia dada aos municípios na aplicação desses recursos. Em se tratando de transferência incondicional, esta poderá ser aplicada de acordo com as necessidades de cada ente, por critérios previamente previstos na legislação, apresentando grande independência em relação a fatores políticos com certa isenção a barganhas (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

O artigo 3<sup>a</sup> da Lei Complementar nº 63/1990 regulamenta a forma de distribuição, o qual define que, desse montante, o mínimo de 75% será distribuído, em

caráter devolutivo, com base no VAF. Este, por sua vez, é representado basicamente pela diferença entre as saídas e entradas de mercadorias e serviços do território municipal, de acordo com o nível de atividade econômica que possuem. De acordo com Brandão (2014), trata-se da parcela impositiva, tendo em vista que sua alteração somente será possível por vias constitucionais.

Principal critério de repasse da cota-parte do ICMS, o VAF tem sua previsão legal contida no inciso I do § 1º do art. 150 da Constituição do Estado e § único do art. 158 da Constituição Federal. A publicação dos índices definitivos do VAF é de responsabilidade da Secretaria do Estado da Fazenda. A Fundação João Pinheiro (FJP) faz a publicação mensal deste e dos outros critérios previstos nos incisos I a XIII do art. 1º da Lei nº 18.030/09, bem como promoveu a sua consolidação.

Para cálculo desse critério, atribui-se a média dos dois últimos anos, sendo:

$$VAF_{ano4} = \frac{(\text{índice vaf ano1} + \text{índice do vaf ano 2})}{2} \quad (1)$$

Entretanto, o inciso II do § único do art. 158 da Constituição Federal determina que o restante 25%, ou parcela autônoma, é repassado aos municípios por critérios determinados por Estado, o que, conforme destacado por Brandão (2014), permite maior flexibilidade ao ente estadual nos critérios de repasse aos seus municípios.

Essa parcela residual do ICMS representa, dada a sua característica mutável e do ponto de vista dos Estados, em possível modelação, o que, conforme Pinto (2012), sofre com a carência de um coordenador forte e superior às entidades subnacionais, em termos de resolver as pendências não previstas na lei, sem alimentar distorções. Ademais, não obstante a relevância dos recursos analisados, as políticas de descentralização dos Estados, dada a importância do ICMS, mesmo com a existência de legislação dos diversos Estados e do Distrito Federal, seria necessário para mitigar os efeitos da falta de coordenação da União (VASCONCELLOS, 2013; BACHUR, 2005), reduzindo seus efeitos exógenos.

Os critérios de distribuição da cota-parte entre os municípios são creditados da seguinte forma, consoante o art. 3º (BRASIL, 1990):

- I – 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;
- II – Até 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

### **2.2.1.1. A Lei do ICMS Solidário**

No Estado de Minas Gerais, a forma de transferência a que se refere à parcela autônoma estava prevista inicialmente no Decreto-Lei nº 32.771, de julho de 1991, com três critérios, distribuídos em Valor Adicionado Fiscal, Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. A distribuição do ICMS nessa forma originária possuía característica de alta concentração nos municípios mais ricos e de maior capacidade econômica (FJP, 2010).

Diante desse quadro que se apresentava, foi aprovada a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 (Lei Robin Hood), introduzindo nova sistemática de distribuição da cota-parte do ICMS. Inicialmente, tratava-se de 12 critérios de distribuição: VAF, Área geográfica, População, População dos 50 municípios mais populosos, Educação, Produção de alimentos, Patrimônio cultural, Meio ambiente, Saúde, Receita própria, Cota mínima e Municípios mineradores, visando, segundo a FJP (2010):

[...] descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, desconcentrar renda e transferir recursos para regiões mais pobres; incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; induzir os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, e, por fim, criar uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

Diversas alterações foram apresentadas como propostas de melhoria da Lei Robin Hood, conforme Leis nºs 12.428/96, 13.803/00 e 18.030/09, que surgiram em decorrência da necessidade de mais recursos a serem repassados aos municípios com menor desempenho em indicadores sociais (BAPTISTA, 2016). Ainda segundo esse autor, a distribuição da cota-parte do ICMS apresenta maior concentração de recursos nos municípios com maior movimentação econômica, sendo esse um dos motivos pelo aumento das desigualdades regionais e sociais do Estado.

Da mesma forma, Castilho (2013) afirma que o VAF possui contribuição nos municípios mais desenvolvidos, acarretando não exploração das suas bases tributárias próprias nem a geração de excesso de receitas. Entretanto, não contempla a falta de recursos crônicos em municípios mais pobres e de reduzida capacidade tributária própria. O VAF é, inclusive, um dos problemas apresentados por Bremaeker (2016) em relação à distribuição desigual entre as regiões mais desenvolvidas do Brasil, em se tratando de distribuição de riquezas oriundas da arrecadação tributária.

Entre essas alterações normativas, senão a mais importante, refere-se à Lei nº 18.030/2009 – Lei do ICMS Solidário –, a qual passou a vigorar em sua última alteração a partir de 2011, estabelecendo novos critérios de aplicação da parcela autônoma passível de mudança pelos Estados. Sua principal característica, segundo a Fundação João Pinheiro (2010), foi a retirada do peso econômico do percentual do VAF, ainda restante da parcela autônoma (4,68%) e passível de alteração por lei estadual, e sua redistribuição em outros seis critérios. Portanto, além dos critérios anteriormente criados pela Lei Robin Hood, passaram a vigorar os seguintes critérios: (a) Recursos Hídricos, (b) Municípios Sedes de Estabelecimentos Penitenciários, (c) Esportes, (d) Turismo, (e) ICMS Solidário e (f) Mínimo *Per Capita*. Na Figura 1, apresenta-se um resumo da evolução normativa da parcela autônoma do ICMS.

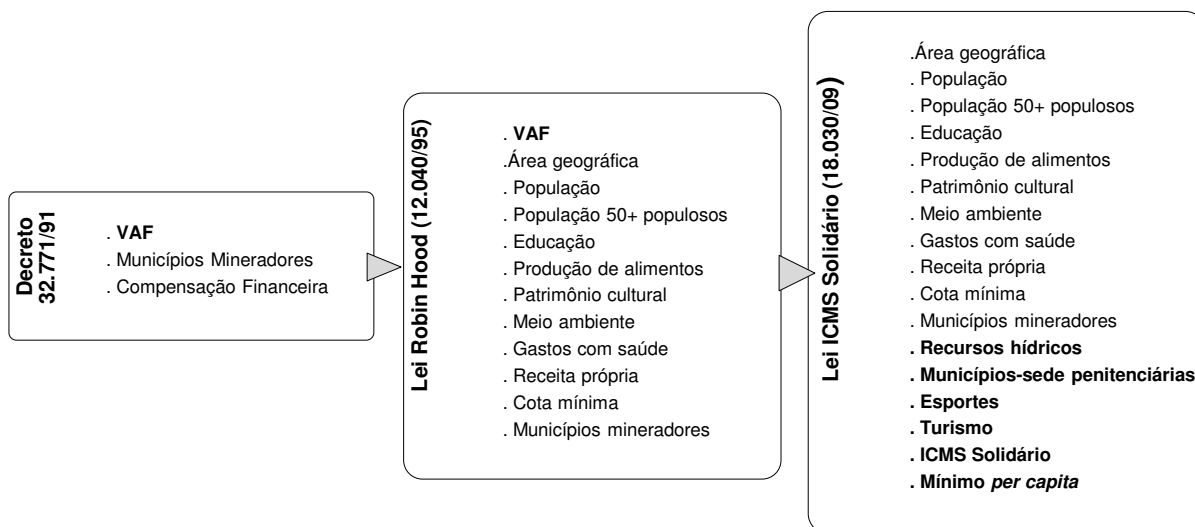


Figura 1 – Evolução normativa da parcela autônoma do ICMS.

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da pesquisa.

Concorrentemente, para que sejam satisfeitos os pressupostos legais, a lei determinou ainda que sejam cumpridas contrapartidas pelos municípios, a fim de garantir o recebimento dos recursos em cada critério, além de estabelecer regras claras de engajamento das políticas sociais e responsabilidade pelos recursos arrecadados. Conforme Mendes, Miranda e Cosio (2008), essas contrapartidas são necessárias para que se evitem imperfeições até então conhecidas que podem pressupor a existência de contrapartidas – *matching grants* ou a sua não existência *Non-Matching Grants* – aos respectivos entes subnacionais receptores.

Entre as vantagens e desvantagens apresentadas por esses autores, a transferência de ICMS, por possuir regras específicas previstas na Constituição e outras normas, apesar de não acarretar critérios meramente políticos, apresenta falta de flexibilização, segundo o que muitos consideram condição necessária para as correções da estrutura da Federação brasileira.

Destarte, transferências equalizadoras das determinadas áreas sociais, sem a devida contrapartida legal, apresentam preocupação no sentido de que podem, caso não forem devidamente adequadas, criar incentivos prejudiciais à *accountability* pelos governos subnacionais (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

A seguir são apresentados os seis novos critérios criados pela Lei do ICMS Solidário.

### **(a) Recursos Hídricos**

O critério Recursos Hídricos, de acordo com a Lei nº 18.030/09, tem como principal finalidade a retribuição pecuniária aos municípios que possuem determinada área, a qual é afetada por reservatório de água destinado à geração de energia. Seu peso na distribuição da cota-parte, a partir do exercício de 2011, é de 0,25%. A apuração é realizada pela Secretaria do Estado da Fazenda (SEF) com base nos dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e publicada anualmente pela FJP.

A fim de direcionar os objetivos do critério, são excluídos os municípios que recebem o VAF em virtude de serem sedes de usinas de geração de energia. Para tanto, a pontuação da usina nos municípios é calculada da seguinte forma:

$$\frac{\text{Valor adicionado das operações de energia elétrica da usina} \times \text{área da usina do município}}{2 \times \text{área total da usina}} \quad (2)$$

Aos municípios são atribuídos os índices calculados da seguinte forma:

$$\text{Índice do município} = \frac{\text{soma das pontuações das usinas do município}}{\Sigma \text{pontuações dos municípios de MG}} \quad (3)$$

### **(b) Municípios-Sede de Estabelecimentos Penitenciários**

O critério Sedes Penitenciárias é destinado basicamente ao repasse aos municípios-sede de estabelecimentos penitenciários a que se refere o art. 71 da Lei nº 11.404/94.

Os efeitos financeiros passaram a existir a partir do exercício de 2011, com um peso de 0,10% dos recursos transferidos da cota-parte do ICMS.

A participação dos municípios é calculada basicamente no percentual entre a média da população carcerária do município-sede e a média total de toda a população carcerária dos municípios-sede.

$$\text{Índice} = \frac{\text{população carcerária do município}}{\Sigma \text{ população carcerária dos municípios de MG}} \times 100 \quad (4)$$

Os dados definitivos para cálculo dos percentuais deste critério são publicados pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) até o dia 15 de agosto de cada ano.

### (c) Esportes

O critério Esportes está definido no artigo 8º da Lei nº 18.030/09, que estabelece que aos municípios que mantiverem em pleno funcionamento o Conselho Comunitário de Esportes voltado para a promoção de atividades esportivas, será destinado o percentual de 0,10% dos recursos da cota-parte do ICMS.

Essa cota será calculada com base na relação percentual entre as atividades esportivas desenvolvidas pelo município e o somatório das atividades esportivas desenvolvidas por todos os municípios do Estado.

Cabe à Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (SEEJ) a publicação dos índices definitivos até o dia 15 de agosto de cada ano, na qual constam os dados da receita corrente líquida fornecidos pela FJP.

$$IE = \frac{(N \times P \times NM \times NA)}{MB} \quad (5)$$

em que:

IE = Índice de Esportes do município;

N = nota da atividade esportiva desenvolvida pelo município (anexo V da Lei nº 18.030/09);

P = peso da receita corrente líquida *per capita* (anexo V da Lei nº 18.030/09);

NM = número de modalidades esportivas de que o município participa em cada atividade esportiva;

NA = número de atletas participantes em cada atividade esportiva; e

MB = somatório das notas de todos os municípios beneficiados.

#### **(d) Turismo**

O critério Turismo tem o intuito de incentivar a criação e manutenção de programas voltados para o desenvolvimento do turismo nos municípios. A este critério foi destinado, com a aprovação da Lei do ICMS Solidário, o percentual de 0,10% da cota-parte do ICMS.

Entre os requisitos para obtenção dos recursos, o município deverá participar do Programa de Regionalização do Turismo da Secretaria de Turismo (SETUR); possuir uma política municipal voltada para o turismo; e manter em funcionamento o Conselho e o Fundo Municipal de Turismo.

A participação dos municípios, conforme estabelecido pelo artigo 9º da Lei nº 18.030/09, será calculada com base na aplicação do percentual entre o “índice de investimento em turismo do município e o somatório dos índices de investimento em turismo de todos os municípios do Estado”, como ilustra a fórmula a seguir:

$$IIT = \frac{NT \times IRC}{MB} \quad (6)$$

em que:

IIT = Índice de Investimento em Turismo do município;

NT = somatório das notas da organização turística do município (anexo VI da Lei nº 18.030/09);

IRC = índice de receita corrente líquida *per capita* (anexo VI da Lei nº 18.030/09); e

MB = somatório das notas de todos os municípios beneficiados.

Para tanto, a Secretaria de Turismo (SETUR) fará publicar até o 15º dia do mês de agosto de cada ano os índices definitivos dos municípios habilitados. Os dados da receita corrente líquida *per capita* são disponibilizados pela FJP.

#### **(e) ICMS Solidário**

O principal objetivo do critério ICMS Solidário decorre da necessidade de melhor distribuição de recursos de ICMS, a fim de diminuir a desigualdade das receitas

entre os municípios, proporcionada com a retirada do peso da movimentação econômica (CEPP/FJP, 2018).

As condições para participação dos municípios nos recursos, as quais são vinculadas à aplicação do peso de 4,14% da cota-parte do ICMS devido, estão disciplinadas no artigo 10 da Lei nº 18.030/09. O índice calculado será obtido com a relação percentual entre a população de cada um dos municípios com menor índice de ICMS *per capita* do Estado e a população total dessas municipalidades. Entretanto, a obtenção dos municípios que possuem o menor índice *per capita* resultará da divisão do índice consolidado de todos os critérios pela respectiva população (fórmula 7) , conforme listados no art. 1º da Lei nº 18.030/09.

$$Indice = \frac{\text{populacao do município com menor índice de ICMS per capita}}{\Sigma \text{populacao dos municípios de MG com menor índice de ICMS per capita}} \times 100 \quad (7)$$

Os dados são publicados pela Fundação João Pinheiro até o encerramento do exercício, com base na população medida e em conformidade com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**Índice de ICMS *per capita*** – Percentual resultante da divisão do índice consolidado dos demais critérios de cada município pela respectiva população, segundo dados do IBGE.

**Municípios com menor índice de ICMS *per capita*** – Aqueles cujo percentual seja inferior à média do Estado acrescida de 40%; aqueles cujo percentual seja superior à média do Estado e inferior a seis vezes a média do Estado; e aqueles cujo percentual calculado seja superior à média do Estado acrescida de 40% e inferior a duas vezes a média do Estado, com população superior a 100 mil habitantes.

#### **(f) Mínimo *Per Capita***

O critério *Mínimo Per Capita*, da mesma forma que o critério ICMS Solidário, visa melhorar a distribuição dos recursos financeiros do ICMS disponíveis, tendo como principal foco na composição de seu índice aqueles municípios com menores

indicadores do ICMS *per capita*. O peso total das receitas da cota-parte do ICMS passou a ser de 0,10% a partir do exercício de 2011.

Para tanto, seu percentual resulta da divisão do índice consolidado de todos os critérios previstos no artigo 1º da Lei nº 18.030/09 pela respectiva população, apurada conforme a metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

$$\text{Índice} = \frac{\text{população do município}}{\sum \text{população dos municípios participantes de MG}} \times 100 \quad (8)$$

Participarão da distribuição das receitas somente aqueles municípios cujo percentual calculado seja inferior a 1/3 (um terço) da média do Estado (CEPP/FJP, 2018)

De acordo com a Lei nº 18.030/09, a FJP fará publicar até o final do exercício os índices a serem utilizados no cálculo da receita deste critério.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1. Classificação da pesquisa**

Com base nos objetivos do trabalho, esta pesquisa se classifica como descritiva, de acordo com a classificação proposta por Vergara (1998), a qual consiste em descrever os principais fatores que influenciam nas proposições normativas apresentadas, especificamente as regras de transferências da parcela autônoma da cota-parte do ICMS aos municípios mineiros. Este tipo de pesquisa pretende expor características das receitas municipais do ICMS, suas origens, variáveis de interferência e suas implicações.

Para Gil (2008), as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição de características de determinada população, fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, além do estudo de análise de dados basicamente por fontes secundárias, objetivando aos efeitos encontrados.

#### **3.2. Delimitação e operacionalização dos dados**

Para o alcance dos objetivos propostos, foi realizada a descrição das principais características de distribuição das receitas da parcela autônoma do ICMS dos municípios mineiros, analisando os recursos auferidos dos novos critérios da lei do ICMS Solidário nas mesorregiões de planejamento. Posteriormente, com base nesses dados, procedeu-se à análise descritiva e estatística de cada critério da lei do ICMS Solidário, relatando sua tendência característica durante todo o período analisado, o que subsidiou as análises dos resultados da pesquisa e sua conclusão, com base na natureza do critério, conforme proposta esquemática do Quadro 1.

Quadro 1 – Matriz para análise de qualidade por natureza do critério

<b>Natureza do critério</b>	<b>Aderência a políticas públicas</b>	<b>Governança municipal</b>	<b>Qualidade da distribuição dos recursos</b>
<b>Distributivos</b>	Relacionam-se ou não a uma política pública	Não se aplicam	Contribuem para aumento de receita dos municípios com menor VAF
<b>Promotores de políticas públicas</b>	Possuem alinhamento com as políticas públicas com o qual foram criadas	Possuem forte influência da governança municipal	Devem beneficiar municípios com bom desempenho na política pública
<b>Indenizatórios</b>	Podem ou não estar relacionados a uma política pública	Não se aplicam	Relação com base em análise econômica do impacto a ser indenizado

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Adaptado de COELHO; BEDÊ, 2016, p. 50.

No tratamento dos dados estatísticos foram comparados os valores dos critérios da Lei do ICMS Solidário com seu percentual proporcional ao VAF na sistemática anterior à lei, bem como a situação dos critérios anteriores, antes e depois, para verificar sua tendência evolutiva e confirmar os dados descritivos. Os valores das receitas transferidas são considerados por seus valores históricos, não deflacionados, tendo em vista que considerará o percentual de participação de cada critério em relação ao ICMS total arrecadado.

Os dados foram obtidos em consultas documentais e arquivos extraídos dos bancos de dados da Fundação João Pinheiro, Tesouro Nacional – FINBRA e IBGE. O período de análise consta do período de 2004 a 2017, tendo em vista os dados disponibilizados para comparação do período posterior à introdução da nova sistemática da Lei do ICMS Solidário com o imediatamente anterior. Este estudo abordou os 853 municípios do Estado de Minas Gerais, distribuídos em 12 mesorregiões de planejamento. Delimitou sua pesquisa nos critérios criados pela Lei do ICMS Solidário.

### 3.3. Variáveis da pesquisa

Apresentam-se no Quadro 2 as principais variáveis extraídas da Fundação João Pinheiro referentes à nova metodologia de rateio do ICMS, em sua parcela autônoma, criadas pela Lei do ICMS Solidário. Elaborou-se um agrupamento do código das variáveis dessa lei utilizadas nas análises desta dissertação.

Quadro 2 – Principais variáveis da pesquisa

<b>Código</b>	<b>Nome</b>	<b>Descrição</b>
VAF_75	Valor Adicionado Fiscal	% do Valor Adicionado Fiscal em relação ao ICMS total arrecadado
*lis_468	Recursos Hídricos	% do critério Recursos Hídricos em relação ao ICMS total arrecadado
	Turismo	% do critério Turismo em relação ao ICMS total arrecadado
	Sedes Penitenciárias	% do critério Sedes Penitenciárias em relação ao ICMS total arrecadado
	ICMS Solidário	% do critério ICMS Solidário em relação ao ICMS total arrecadado
	Esporte	% do critério Esporte em relação ao ICMS total arrecadado
	Mínimo <i>Per Capita</i>	% do critério Mínimo <i>Per Capita</i> em relação ao ICMS total arrecadado
part_pop	População	% do critério População em relação ao ICMS total arrecadado
part_50+	População dos 50 mais Populosos	% do critério População dos 50 municípios mais populosos em relação ao ICMS total arrecadado
part_area	Área Geográfica	% do critério Área Geográfica em relação ao ICMS total arrecadado
part_recpro	Receita Própria	% do critério Receita Própria em relação ao ICMS total arrecadado
part_cota	Cota Mínima	% do critério Cota Mínima em relação ao ICMS total arrecadado
part_miner	Municípios Mineradores	% do critério Municípios Mineradores em relação ao ICMS total arrecadado
part_meio	Meio Ambiente	% do critério Meio Ambiente em relação ao ICMS total arrecadado
part_educ	Educação	% do critério Educação em relação ao ICMS total arrecadado
part_cult	Patrimônio Cultural	% do critério Patrimônio Cultural em relação ao ICMS total arrecadado
part_saude	Saúde	% do critério Saúde em relação ao ICMS total arrecadado
part_proa	Produção de Alimentos	% do critério Produção de Alimentos em relação ao ICMS total arrecadado

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

\*lis: Lei do ICMS Solidário.

Na Figura 2 são apresentados os percentuais oriundos da alteração proposta pela Lei do ICMS Solidário e sua destinação aos seis novos critérios, de modo a permitir uma visão geral da origem dos recursos.

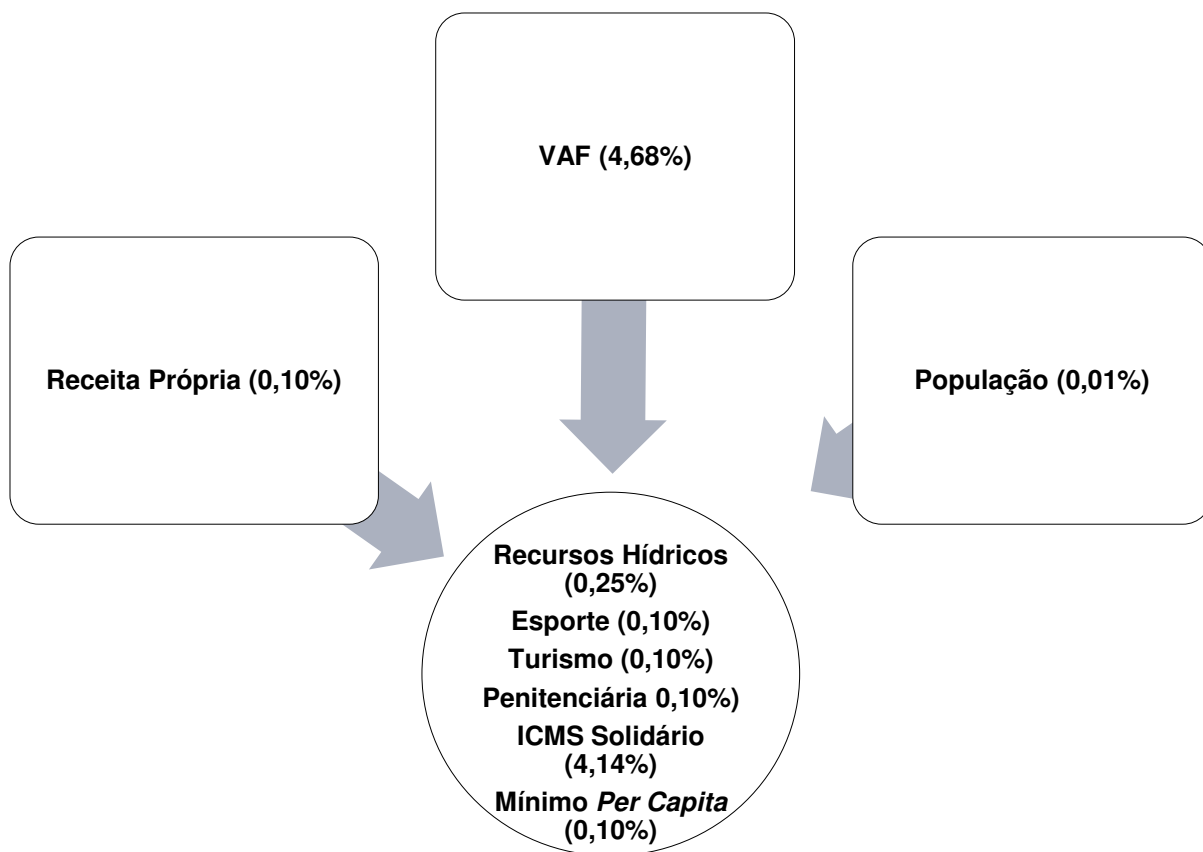


Figura 2 – Sistemática de distribuição do ICMS da Lei do ICMS Solidário.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018). Dados da pesquisa.

Percebe-se, na demonstração da Figura 2, que ao conjunto dos novos critérios da Lei do ICMS Solidário foi destinada, além do percentual remanescente do VAF (4,68%), parcela oriunda dos critérios Receita Própria (0,10%) e População (0,01%), totalizando, assim, uma proporção maior em relação à sistemática anterior em relação ao VAF, sendo este considerado quanto aos resultados da pesquisa.

### 3.4. Plano de análise dos dados

Para a análise estatística dos dados, foi utilizado o teste medianas para amostras independentes – Teste U de Mann-Whitney (Teste de Wilcoxon) de medianas para comparação de dados não paramétricos. Esse teste é o equivalente não paramétrico do teste t não pareado para amostras independentes (SIEGEL, 2001).

Em todas as hipóteses, conforme Quadro 3, foi testado se houve alteração estatisticamente significativa nos critérios de repasse, proporcional à receita total do ICMS, antes e depois da implementação da Lei do ICMS Solidário, sendo considerado  $H_0$  em caso de igualdade dos valores proporcionais e  $H_1$  para não igualdade nos repasses. Na variável vaf\_75 foi verificado se, após a lei, houve alteração significativa que demonstrasse relevância, para mais ou para menos, em relação aos municípios com maior poder econômico. Quanto às variáveis referentes aos critérios criados antes da Lei Robin Hood, foi realizada uma análise da tendência das transferências após a mudança de metodologia de distribuição. Por fim, no tratamento da variável lis\_468, verificou-se, com base nos dados descritivos iniciais, se as transferências dos novos critérios atingiram melhor distribuição dos recursos.

Quadro 3 – Descrição das hipóteses testadas

Variáveis	Descrição das hipóteses
vaf_75	Os valores das medianas do VAF (75%) são iguais antes e depois da implementação da LIS.
Critérios LRH(*)	Os valores das medianas da participação dos critérios anteriores à LIS são iguais antes e depois da implementação da LIS.
lis_468	Os valores das medianas do VAF-LRH (4,68%) são iguais aos das medianas dos novos critérios após a implementação da LIS.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

\* Os dados dos critérios da LRH foram tratados individualmente, conforme Quadro 2.

Justifica-se a não utilização de dados paramétricos em razão de os testes de normalidade e aderência dos dados das variáveis apresentarem assimetrias entre eles. Para essa conclusão, foi feita a confirmação da normalidade de distribuição dos

dados, por meio do teste de Kolmogorov-Smirnov, com o uso, para tanto, do sistema Statistical Package for Social Sciences (SPSS v. 19), pelo qual foram construídas as hipóteses de confirmação nulas e alternativas, sendo 0,05 o nível de significância ( $\alpha$ ) considerado para o Teste  $t$  da amostra.

$H_0$ : para dados de distribuição normal.

$H_1$ : para dados de distribuição não normal.

Esse teste é uma das formas mais simples de validação estatística dos dados da pesquisa e também significantes e úteis em amostras com grandes quantidades de observações (>30), sendo relevante o pesquisador valer-se desses testes para validação dos dados (HAIR et al., 2009).

A estatística de teste de Kolmogorov-Smirnov é definida como:

$$D = \max \{D^+, D^-\}$$

em que:

$$D^+ = \max_i \{i / n - Z(i)\};$$

$$D^- = \max_i \{Z(i) - (i - 1) / n\};$$

$$Z = F(X(i));$$

$F(x)$  = função de distribuição de probabilidade da distribuição normal;

$X(i)$  =  $i^{\text{a}}$  estatística de ordem de uma amostra aleatória,  $1 \leq i \leq n$ ; e

$n$  = tamanho amostral.

A mediana é a medida de centro ou valor central entre dados devidamente organizados, dividindo a amostra em duas partes com mesmo número de observações.

Esta técnica foi utilizada para descrever diferenças das variáveis estudadas, em escala ordinal, sendo comparadas suas características em relação às suas posições em uma série ordenada.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1. Análise preliminar descritiva

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa, em que se buscam, preliminarmente, a identificação de algumas características das receitas das mesorregiões do Estado de Minas Gerais.

Apresenta-se na Tabela 1 a média do PIB *per capita* dos municípios por mesorregião comparado com a arrecadação (%) do ICMS em relação à receita total dos anos 2010 e 2017.

Tabela 1 – Média do PIB *per capita* dos municípios das mesorregiões e a arrecadação (%) do ICMS em relação à receita total (2010 e 2017)

Mesorregião	2010		2017	
	PIB (médio)*	ICMS total** %	PIB (médio)( <sup>1</sup> )	ICMS total %
Campo das Vertentes	10.157	12,65	16.029	14,76
Central Mineira	10.199	16,67	18.180	20,29
Jequitinhonha	4.750	10,20	8.856	12,23
Metropolitana de Belo Horizonte	12.834	19,61	23.073	20,43
Noroeste de Minas	14.249	21,06	21.738	37,87
Norte de Minas	5.625	10,99	9.058	14,44
Noroeste de Minas	11.321	14,51	20.499	16,98
Sul/Sudoeste de Minas	11.157	16,48	17.918	20,91
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	21.679	24,06	32.651	26,43
Vale do Mucuri	5.525	9,32	9.258	10,46
Vale do Rio Doce	6.472	17,61	10.918	15,55
Zona da Mata	7.462	12,83	12.555	16,85

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da FJP, 2018; IBGE, 2018.

\* Média do PIB *per capita* dos municípios por mesorregião.

\*\* (%) ICMS total em relação à receita total.

(<sup>1</sup>) Considerado o PIB publicado de 2015.

Percebe-se que os municípios das Mesorregiões Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Norte de Minas possuem as piores médias em relação ao PIB *per capita*, com R\$4.750,00, R\$5.525,00 e R\$5.625,00, respectivamente. Da mesma forma, conforme demonstrado na Tabela 1, ratifica a tendência do poder econômico do ICMS ao se verificar que são essas as regiões com menor participação do ICMS no totalidade das receitas arrecadadas, tanto no ano anterior à entrada em vigor da Lei do ICMS Solidário (2010) quanto no último ano da série analisada (2017).

De acordo com os dados da arrecadação, observa-se que as Mesorregiões Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Norte permaneceram com as menores participações do ICMS sobre a receita total, mesmo após as alterações promovidas pela Lei do ICMS Solidário. Entretanto, no exercício de 2017 a participação (%) do ICMS na arrecadação total das Mesorregiões Noroeste (37,87%), Triângulo Mineiro (26,43), Sul e Sudoeste (20,91%) e Metropolitana de Belo Horizonte (20,43%) corroboram o fato de os municípios dessas regiões possuírem os maiores PIB *per capita* entre todos os demais do Estado.

Apresenta-se na Tabela 2 a participação (%) da parcela impositiva (VAF) e da parcela autônoma em relação à receita do ICMS total dos municípios das mesorregiões nos exercícios de 2010 e 2017.

Tabela 2 – Participação (%) da parcela impositiva (VAF) e da parcela autônoma em relação à receita do ICMS total (2010 e 2017)

Mesorregião	2010		2017	
	VAF* %	25%** %	VAF %	25% %
Campo das Vertentes	59,89	40,11	56,83	43,17
Central Mineira	62,07	37,93	58,88	41,12
Jequitinhonha	29,60	70,40	28,43	71,57
Metropolitana de Belo Horizonte	85,41	14,59	86,37	13,63
Noroeste de Minas	69,07	30,93	78,42	21,58
Norte de Minas	31,45	68,55	45,48	54,52
Noroeste de Minas	71,54	28,46	69,93	30,07
Sul/Sudoeste de Minas	75,06	24,94	71,62	28,38
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	82,11	17,89	85,33	14,67
Vale do Mucuri	40,34	59,66	39,69	60,31
Vale do Rio Doce	63,88	36,12	58,12	41,88
Zona da Mata	58,71	41,29	55,65	44,34

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados da FJP, 2018; IBGE, 2018.

\* (%) Parcela impositiva 75% (VAF) em relação à receita do ICMS total.

\*\* (%) 25% referentes à parcela autônoma da Lei do ICMS Solidário em relação à receita do ICMS total.

Verifica-se que a Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte possui o maior percentual da parcela do VAF em relação às suas receitas totais do ICMS (85,41%), tanto antes da Lei do ICMS Solidário (2010) quanto no último exercício analisado (86,37% em 2017), ratificando as análises anteriores quanto ao potencial econômico do peso da parcela do VAF nas mesorregiões mais desenvolvidas do Estado. No entanto, pertence às Mesorregiões Jequitinhonha (28,43%) e Vale do Mucuri (39,69%) os menores índices de participação do VAF na arrecadação dos municípios da região.

Inversamente, há uma tendência para dependência das mesorregiões menos desenvolvidas quanto à parcela autônoma do ICMS. Pode-se verificar da Tabela 2 que a parcela de 25% da cota-parte do ICMS é bastante relevante nas Mesorregiões Jequitinhonha (70,40% e 71,57%), Vale do Mucuri (59,66% e 60,31%) e Norte (68,55% e 54,52%), tanto no exercício de 2010 quanto após sete anos em vigor da LIS (2017).

Percebeu-se aumento na participação da parcela autônoma das mesorregiões mais pobres, em comparação com os dois períodos, indicando possível impacto positivo da alteração promovida pela lei. Nesse contexto, a Tabela 3 apresenta um comparativo dos municípios que apresentaram maiores variações positivas nas receitas decorrentes da alteração do percentual de 4,68% do VAF (2010) para os critérios criados pela LIS (2011).

Tabela 3 – Maiores variações em relação à alteração na parcela autônoma – VAF (2010) em comparação com os critérios<sup>1</sup> criados pela LIS (2011)

Município	Mesorregião	VAF* 2010 (%)	LIS** 2011 (%)	Ranking 2010	Ranking 2011	Varição (%)
Cristália	Norte de Minas	0,23	19,90	843 <sup>o</sup>	22 <sup>o</sup>	8.596
José Gonçalves de Minas	Jequitinhonha	0,21	16,83	847 <sup>o</sup>	37 <sup>o</sup>	7.907
Felício dos Santos	Jequitinhonha	0,25	16,26	837 <sup>o</sup>	39 <sup>o</sup>	6.400
Chapada do Norte	Jequitinhonha	0,38	20,94	817 <sup>o</sup>	15 <sup>o</sup>	5.399
São João das Missões	Norte de Minas	0,17	7,81	850 <sup>o</sup>	269 <sup>o</sup>	4.387
Ladainha	Vale do Mucuri	0,49	20,73	795 <sup>o</sup>	17 <sup>o</sup>	4.077
Montes Claros	Norte de Minas	0,24	9,24	841 <sup>o</sup>	180 <sup>o</sup>	3.752
Frei Lagonegro	Vale do Rio Doce	0,14	5,48	852 <sup>o</sup>	517 <sup>o</sup>	3.745
Brasilândia de Minas	Noroeste de Minas	0,16	5,97	851 <sup>o</sup>	460 <sup>o</sup>	3.719
Ibiracatu	Norte de Minas	0,19	7,07	849 <sup>o</sup>	338 <sup>o</sup>	3.672

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

N<sup>1</sup> Critérios Turismo, Esporte, Sedes Penitenciárias, Recursos Hídricos, Mínimo *per capita* e ICMS Solidário.

\* (%) VAF – parcela autônoma – em relação à receita do ICMS total.

\*\* (%) somatório critérios criados pela lei do ICMS Solidário em relação à receita do ICMS total.

Justificam-se os anos analisados de forma a permitir uma análise do impacto inicial da alteração da sistemática do VAF (4,68%), ainda passível de alteração por lei estadual, e sua comparação com a receita proporcional dos seis novos critérios criados pela LIS, ressalvados os possíveis resquícios de temporalidade da metodologia anterior.

Entre os 50 municípios que mais variaram positivamente, 36% pertencem à mesorregião do Jequitinhonha, seguida do Norte do Estado, com 26%. Desses, 62% são considerados muito pequenos, com menos de 10 mil habitantes – projeção de 2017; e 30% são pequenos, com população entre 10 e 20 mil habitantes.

O município de Cristália, no Norte de Minas, ocupava a posição de 843<sup>o</sup> lugar em arrecadação do VAF (parcela autônoma), que representava apenas 0,23% da receita total do ICMS do município no ano 2010. Todavia, a partir do exercício de 2011, os novos critérios representaram 19,90% da receita do ICMS (22<sup>o</sup> lugar em

arrecadação proporcional), obtendo uma variação positiva de 8.596% em relação à proporção VAF/LIS. O município de Montes Claros, localizado no Norte de Minas, foi o único município de grande porte que está entre os que tiveram maior variação, visto que alcançou 3.752% de variação positiva.

A Tabela 4 apresenta um comparativo dos municípios que apresentaram menores variações nas receitas decorrentes da alteração do percentual de 4,68% do VAF (2010), para os critérios criados pela LIS (2011).

Tabela 4 – Menores variações em relação à alteração na parcela autônoma – VAF (2010), em comparação com os critérios<sup>1</sup> criados pela LIS (2011)

<b>Município</b>	<b>Mesorregião</b>	<b>VAF* 2010 (%)</b>	<b>LIS** 2011 (%)</b>	<b>Ranking 2010</b>	<b>Ranking 2011</b>	<b>Variação (%)</b>
Belo Oriente	Vale do Rio Doce	5,72	0,00	6	849	-100
Rio Acima	Metropolitana de Belo Horizonte	5,51	0,00	23	851	-100
São Gonçalo do Rio Abaixo	Metropolitana de Belo Horizonte	5,68	0,00	7	850	-100
Rio Paranaíba	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	5,11	0,00	57	853	-100
Sarzedo	Metropolitana de Belo Horizonte	5,35	0,00	36	852	-100
Ouro Branco	Metropolitana de Belo Horizonte	5,72	0,0087	5	848	-99,84
Extrema	Sul/Sudoeste de Minas	5,59	0,0149	11	847	-99,73
Brumadinho	Metropolitana de Belo Horizonte	5,59	0,0210	10	846	-99,62
Betim	Metropolitana de Belo Horizonte	5,77	0,0220	4	844	-99,61
Itaú de Minas	Sul/Sudoeste de Minas	5,27	0,0210	41	845	-99,59

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

<sup>1</sup> Critérios Turismo, Esporte, Sedes Penitenciárias, Recursos Hídricos, Mínimo *Per Capita* e ICMS Solidário.

\* (%) VAF – parcela autônoma – em relação à receita do ICMS total.

\*\* (%) Somatório de critérios criados pela lei do ICMS Solidário em relação à receita do ICMS total.

Dos 50 municípios com menores variações, 38 pertencem à Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, seguida do Triângulo e Alto Paranaíba com 36 entes. Além disso, possui maior quantidade de municípios com maior população, sendo 44% de médio porte e 6% de grande porte mais a região metropolitana.

Percebe-se, conforme Tabela 4, uma tendência à redução do valor dos repasses do ICMS, em decorrência da alteração dos critérios da LIS, aos municípios das mesorregiões mais ricas e detentoras de maior potencial econômico do Estado em detrimento das demais mesorregiões.

Os municípios de Rio Paranaíba e São Gonçalo do Rio Abaixo foram os únicos a não receberem recursos da Lei do ICMS Solidário em todo o período analisado (2004 a 2017). Ambos possuem características semelhantes, estando localizados nas regiões mais ricas do Estado (Triângulo Mineiro e Metropolitana de Belo Horizonte, respectivamente), além de serem municípios de pequeno porte, com população inferior a 20 mil habitantes. Além disso, ambos passaram a ocupar as últimas posições (851º e 853º lugares, respectivamente), não possuindo arrecadação oriunda dos novos critérios proporcionalmente à receita do ICMS total, portanto com variação negativa de -100%.

#### **4.1.1. Critério Turismo**

Conforme dados publicados pelo Ministério do Turismo<sup>2</sup>, em 2017 65% dos municípios mineiros – totalizando 555 – possuíam vocação turística, com base nos conceitos a eles atribuídos, mas apenas 292 (52%) receberam algum recurso deste critério naquele ano.

As Mesorregiões Sul e Zona da Mata possuem 44% dos municípios aptos a receberem os recursos deste critério mais 47,22% dos valores totais distribuídos (2011 a 2017), o que aponta uma tendência à maior centralização na distribuição do ICMS turismo.

Para a metade dos municípios que mais receberam transferências do critério Turismo no ano 2017, foram destinados 77,85% de todos os recursos, em que 25%

---

<sup>2</sup> <http://www.turismo.gov.br/assuntos/8148-mapa-do-turismo-de-minas-gerais-ganha-276-novos-munic%C3%ADpios.html>

dos entes estão localizados na Mesorregião Sul do Estado. Além disso, 63% têm um contingente populacional de menos de 20 mil habitantes, ou seja, são considerados de pequeno porte. Da mesma forma, dos 50% dos municípios com menos recursos, a maioria (19,17%) também se encontra na Mesorregião Sul e possui 20,77% dos recursos deste grupo, em que 83% são pequeno porte. Nesse contexto, dos recursos destinados aos maiores municípios recebedores, 62,07% são direcionados aos entes de pequeno porte; quando verificado no grupo de menores transferências, esse percentual sobe para 84,62%.

A Tabela 5 apresenta a evolução das transferências do critério Turismo no acumulado do período de 2011 a 2017.

Tabela 5 – Evolução das transferências do ICMS – Critério Turismo (2011 a 2017)

Ano	Quantidade municípios	Transferências	
		Média anual (R\$)	Média mensal (R\$)
2011	44	136.525,01	11.377,08
2012	76	85.758,56	7.146,55
2013	137	53.751,59	4.479,30
2014	174	44.810,47	3.734,21
2015	227	33.369,55	2.780,80
2016	262	31.685,54	2.640,47
2017	292	30.198,22	2.516,52

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

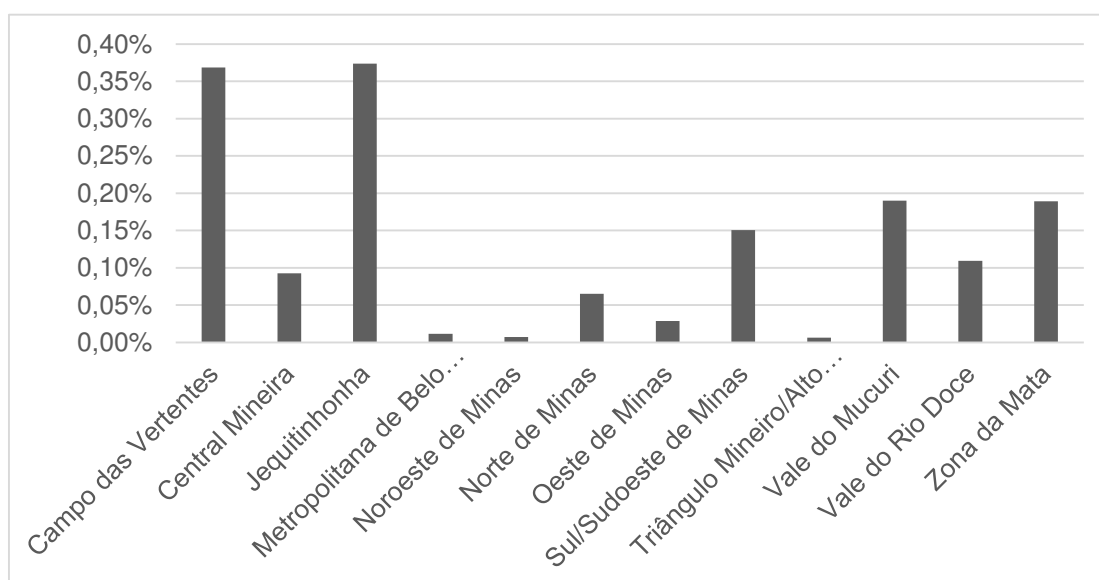
Conforme detalhado na Tabela 6, verificou-se aumento contínuo dos municípios que receberam esse recurso desde o início da lei (2011), apesar de que apenas 303 (35%) atingiram as contrapartidas necessárias em algum período analisado. Entretanto, em uma análise mais detalhada, pode-se verificar tendência à redução média dos valores repassados. Dos escassos recursos destinados ao critério Turismo no ano 2011, 44 municípios recebiam algum valor, que representava uma média anual de R\$136.525,01, e com o ingresso de novos municípios houve diminuição na média dos valores dos repasses. Essa tendência resultou do cálculo do índice do critério, somado e utilizado como divisor final, acarretando um fator redutor

dos índices individuais dos municípios.

Nesse contexto, o município de Capelinha, na Mesorregião Jequitinhonha, apesar de ser um dos que mais receberam recursos deste critério na maioria dos anos estudados, teve queda constante na participação dos valores distribuídos. No ano 2011, o valor recebido somava R\$198.902,00, enquanto em 2017 ele diminuiu 213%, chegando a R\$63.653,22, o que foi ocasionado, principalmente, pela adesão de novos municípios ao critério.

O Gráfico 1 apresenta a participação (%) do critério Turismo em relação ao ICMS total, de acordo com as mesorregiões do Estado.

Gráfico 1 – Participação (%) do critério Turismo em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017).



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Percebe-se como fator preponderante desta análise por mesorregião a pequena participação (%) do critério em relação à receita de ICMS. Apesar de o maior volume dos recursos ser destinado a outras localidades, as Mesorregiões Jequitinhonha e Campo das Vertentes tiveram os maiores índices proporcionais de arrecadação do critério Turismo, o qual soma pouco mais de 0,35% dos recursos em relação ao ICMS total arrecadado.

Da mesma forma, verifica-se a pouca relevância dos valores monetários

distribuídos, visto que os recursos estão sendo pulverizados gradualmente em diversos municípios e acarretando redução dos valores repassados. Exemplos são os casos de Deresópolis (Oeste de Minas), Congonhas (Metropolitana de Belo Horizonte) e São Gonçalo do Abaeté (Noroeste de Minas), os quais obtiveram receitas de R\$31,12, R\$33,64 e R\$85,78, respectivamente, no exercício de 2017. Da mesma forma, outros 37% dos municípios aptos receberam até R\$20.000,00 no ano, valor que sofreu decréscimos nos últimos anos.

Quanto aos municípios que não recebem nenhum recurso do critério Turismo em todos os exercícios, verificaram-se situações curiosas, considerando a finalidade para a qual foi criado. O município de Ouro Preto, na Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, possui alto potencial de investimento em estrutura de turismo, sendo reconhecido por suas atrações culturais, entre outros. No entanto, por obter alta receita corrente líquida *per capita*, o índice final do critério Turismo sofreu redução significativa, ocasionando, conseqüentemente, o desenquadramento em relação aos demais entes aptos.

Percebe-se pela análise descritiva dos dados e exemplos citados que, de acordo com o cálculo dos índices estabelecidos no Anexo VI da Lei do ICMS Solidário, há uma tendência ao direcionamento dos recursos para os municípios com características voltadas para o investimento em turismo – NT, sobretudo para aqueles que possuem menor capacidade de geração de receita corrente (impostos e transferências), tendo em vista o maior peso dado aos municípios com menor Receita Corrente Líquida *Per Capita* – IRC.

#### **4.1.2. Esportes**

No último ano (2017), as Mesorregiões Zona da Mata e Sul tiveram a maior quantidade de municípios que receberam recursos do critério Esporte (17% e 18%, respectivamente), da mesma forma que tiveram as maiores participações sobre a receita total distribuída para este critério (20% e 22%, respectivamente).

Todavia, verificou-se desigualdade na distribuição dos recursos, em que 16,45% dos municípios da Zona da Mata auferiram 78% do total dos recursos distribuídos a esta região. O mesmo caso ocorre na Mesorregião Sul/Sudoeste, onde

15,11% dos municípios receberam 66,19% das transferências destinadas a essa região.

Em decorrência disso, muitos entes receberam valores irrisórios, como no caso de Illicínea e Divisa Nova, no Sul/Sudoeste (R\$4,50 e R\$6,75, respectivamente); e Bias Fortes e Simão Pereira, na Zona da Mata (R\$1,12 e R\$2,53, respectivamente), caracterizando a pulverização de recursos disponíveis ao critério.

Com relação a todo o Estado, entre os 50% dos municípios que receberam mais recursos do critério Esporte no ano 2017, 36% deles possuem população superior a 20 mil habitantes e receberam até 98,97% do total das transferências. Entretanto, os demais que ficaram com apenas 1,03% das transferências são municípios de pequeno porte (81%).

O Gráfico 2 mostra a participação (%) do critério Esporte em relação ao ICMS total no acumulado dos anos 2011 a 2017.

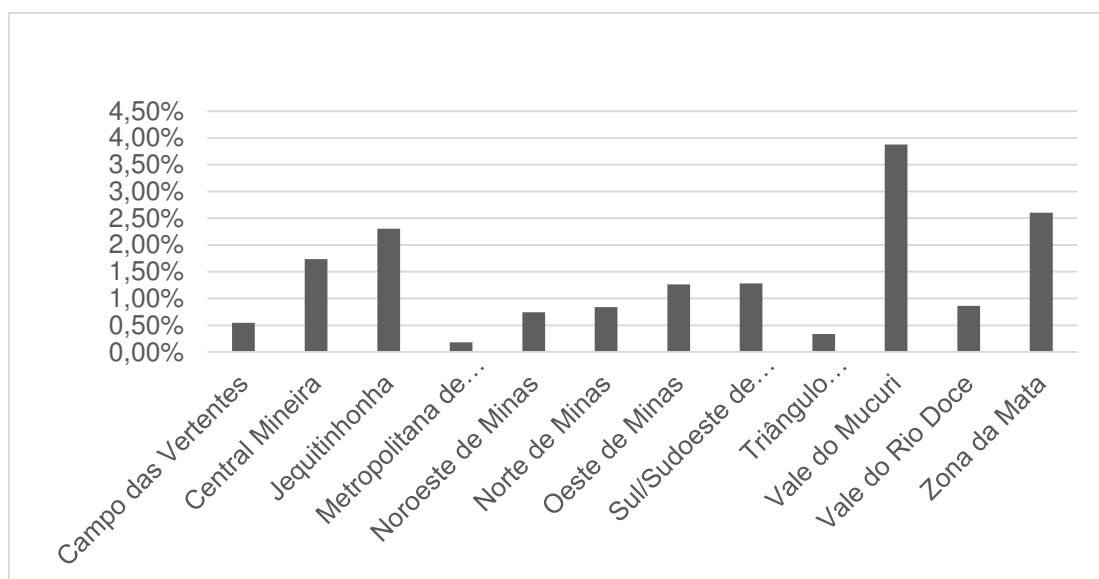


Gráfico 2 – Participação (%) do critério Esporte em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017).

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Como pode ser visto no Gráfico 2, a Mesorregião Vale do Mucuri, apesar de possuir a maior participação do critério Esporte proporcionalmente ao ICMS total (3,88%), tem apenas 4% dos municípios do Estado que auferiram recursos desse critério e 1% de toda a receita distribuída, o que ratifica uma tendência à centralização

ocorrida nas demais regiões.

Conseqüentemente, situações de distribuição de valores irrisórios sugerem uma possível descontinuidade da finalidade normativa das políticas públicas do esporte. Os municípios de Crisólita e Bertópolis auferiram valores de R\$3,37 e R\$6,33 no ano 2017, respectivamente.

Dessa forma, as transferências do critério Esporte possui ainda uma característica semelhante à do critério Turismo. Isso, pois, além de serem criadas para atenderem e incentivarem as políticas públicas, essas distribuições possuem tendência distributiva inversa com o passar dos anos, em comparação com a quantidade de municípios (Tabela 6). Verifica-se, nessa tabela, que, com o aumento dos municípios aptos a receberem os recursos, os valores transferidos tiveram suas médias reduzidas ao longo da série temporal.

Tabela 6 – Evolução das transferências do ICMS – Critério esporte

Ano/Exercício	Quantidade municípios	Transferências	
		Média anual (R\$)	Média mensal (R\$)
2011	90	63.636,30	5.303,03
2012	210	31.884,62	2.657,06
2013	269	28.712,11	2.392,68
2014	347	26.446,43	2.203,87
2015	410	18.169,05	1.514,09
2016	452	18.075,99	1.506,33
2017	467	18.826,03	1.568,84

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Como pode ser visto na Tabela 6, verifica-se que no primeiro ano da vigência da lei (2011) apenas 90 municípios recebiam recursos do critério Esporte, com uma média anual de R\$63.636,30, sendo este valor reduzido para R\$18.826,03 no ano 2017, quando essa quantidade ampliou para 467 municípios recebendo esse recurso. Além disso, em relação à relevância dos valores, 61% receberam o valor máximo de R\$5.000,00 no ano 2017, e o valor total recebido representou apenas 2,9% de todo o recurso distribuído.

Dos municípios que mais receberam recursos, Pará de Minas teve queda significativa no exercício de 2016, ocasionado, principalmente, pela redução na quantidade de modalidades esportivas publicadas. No ano 2015, de acordo com o relatório dos indicadores definitivos publicado pela Secretaria de Esportes, o município apresentava 10 modalidades esportivas, contra apenas três no exercício seguinte. Destarte, verifica-se que houve redução também na pontuação do peso da receita corrente *per capita*, o que significa aumento em outras fontes de receita do município.

#### **4.1.3. Recursos hídricos**

O critério recursos hídricos busca compensar os municípios atingidos por áreas alagadas na produção de energia elétrica por usinas que não estão localizadas em seu território. Portanto, a intenção do legislador é compensar os municípios que, por não sediarem as usinas de energia elétrica, conseqüentemente não recebem o VAF originado da produção, mas que, indiretamente, são atingidos em parte de seu território por áreas alagadas.

Todavia, esse critério, além de ser compensatório, possui caráter equalizador, tendo em vista que não considera os municípios que já possuem receitas do VAF desse tipo de operação, sendo beneficiários, principalmente, municípios de pequeno porte. Vale ressaltar que os municípios que são sedes de usinas produtoras de energia elétrica estão garantidos por dispositivo constitucional<sup>3</sup>, com recursos compensatórios e participação nas receitas de exploração.

A Tabela 7 ilustra a quantidade de municípios beneficiados, bem como a média dos valores auferidos do critério Recursos Hídricos.

---

<sup>3</sup> O § 1º do art. 20 da Constituição Federal assegura aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios e a órgãos da Administração Direta da União participação no resultado da exploração de recursos hídricos e compensação financeira advinda desta exploração.

Tabela 7 – Evolução das transferências do ICMS – Critério Recursos Hídricos

Ano/Exercício	Quantidade municípios	Transferências	
		Média anual (R\$)	Média mensal (R\$)
2011	103	145.802,70	12.150,23
2012	105	155.182,50	12.931,88
2013	105	175.330,80	14.610,90
2014	110	177.236,30	14.769,69
2015	110	174.439,60	14.536,64
2016	110	174.444,10	14.537,01
2017	110	202.889,00	16.907,42

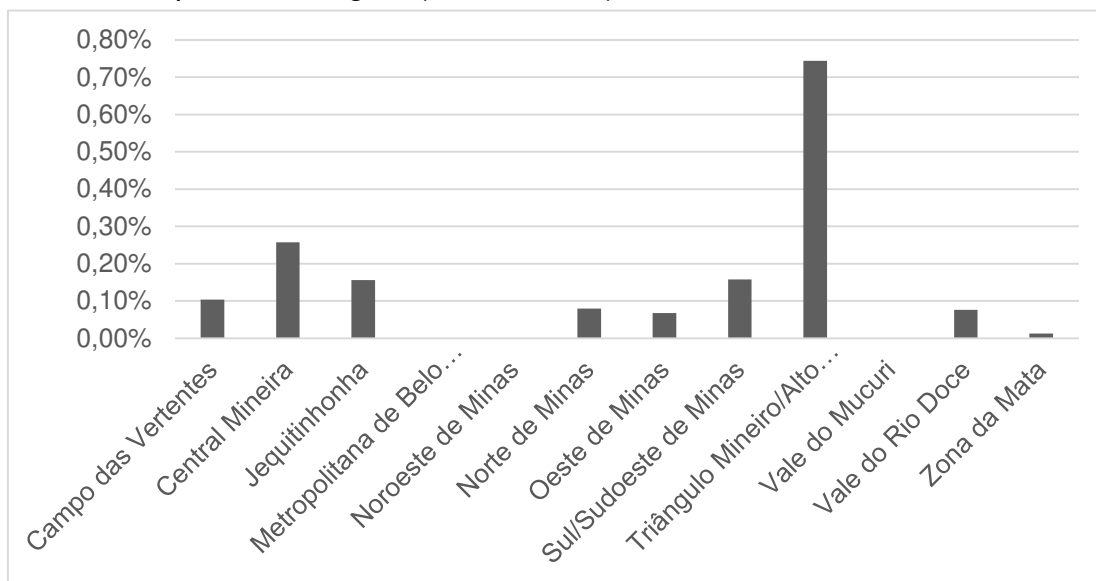
Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Verifica-se na Tabela 7 que, por ter característica compensatória, além de maior centralização das transferências do critério Recursos Hídricos em um grupo restrito de municípios, há pouca variação nos valores repassados durante todo o período analisado (2011 a 2017). Isso torna esses valores mais relevantes quando comparados a outros critérios da lei, e os municípios que recebem os menores valores – até R\$5.000,00 – representaram apenas 16% do total em 2017.

Entretanto, em volume de recursos distribuídos desse critério, houve maior transferência para as Mesorregiões Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, que possuem 32% dos municípios que receberam recursos deste critério no ano 2017. Da mesma forma, essas regiões possuem uma das maiores arrecadações de ICMS no exercício oriundas da parcela do VAF, o que demonstra seu potencial econômico no Estado.

O Gráfico 3 demonstra a relevância dos valores distribuídos aos municípios, com base no percentual do critério em relação ao ICMS total de acordo com a mesorregião, no período acumulado de 2011 a 2017.

Gráfico 3 – Participação (%) do critério Recursos Hídricos em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017).



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Pelo que é demonstrado no Gráfico 3, a mesorregião do Triângulo também possui, no geral, a maior participação do critério em relação à receita total do ICMS (0,74%).

O município de Ipiacu, por exemplo, tem neste critério sua principal fonte de recursos pela LIS, o que representou 49%, em média, de toda a receita total do ICMS arrecadado em todo o período analisado da lei, e isso, em termos monetários, significou uma média de R\$1.963.813,55. O critério foi responsável por 96% dos recursos auferidos pelo município, em relação à parcela autônoma. Quando comparado com a receita do ICMS total, verifica-se que o critério representa 50% do total arrecadado no último ano. Os outros municípios com maiores participações são São Francisco Sales (33%), Grupiara (22%) e Cascalho Rico (16%), todos da Mesorregião do Triângulo Mineiro.

#### 4.1.4. Sedes de estabelecimentos penitenciários

Minas Gerais possui o maior número de estabelecimentos penais e a segunda maior população carcerária do país<sup>4</sup>. Nesse contexto, o critério Sedes Penitenciárias

<sup>4</sup> Os dados são do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça, junho de 2016.

possui caráter compensatório, visando favorecer os municípios com maior proporção de presos em seu território. Apesar disso, os municípios não estão, em sua maior parte, aptos a receberem os recursos disponíveis a este critério, conforme Tabela 8, o que, de certa forma, justifica essa pequena quantidade de municípios durante todo o período da lei.

Tabela 8 – Evolução das transferências do ICMS – Critério Sede penitenciárias

Ano/Exercício	Quantidade municípios	Transferências	
		Média anual (R\$)	Média mensal (R\$)
2011	285	21.077,39	1.756,45
2012	285	16.692,24	1.391,02
2013	368	20.010,23	1.667,52
2014	340	22.932,41	1.911,03
2015	248	30.948,97	2.579,08
2016	249	33.550,28	2.795,86
2017	252	35.421,36	2.951,78

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Conforme Tabela 8, nos últimos três anos, em torno de 29% dos municípios do Estado estavam aptos a receberem os recursos do critério Penitenciária, sendo 252 no ano 2017, além de manterem a arrecadação média.

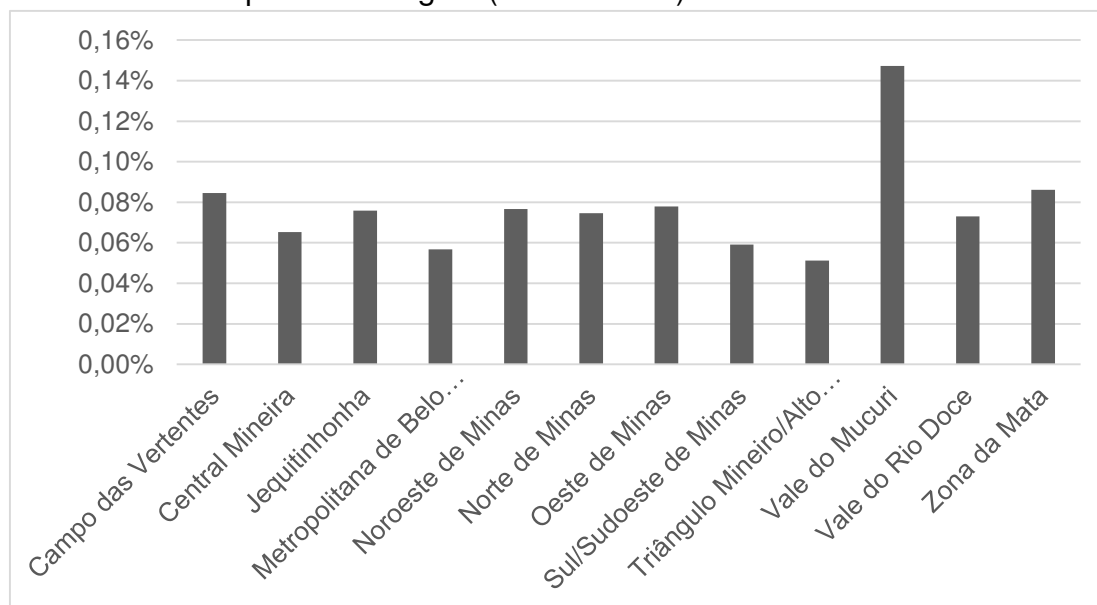
Por se tratar de um grupo limitado de municípios, nota-se uma tendência para menor variação dos valores distribuídos no decorrer dos anos, além de serem mais relevantes em alguns casos, como nos municípios de Ribeirão das Neves e Belo Horizonte, ambos na Região Metropolitana de Belo Horizonte, com valores de R\$1.144.695,67 e R\$525.928,59, respectivamente; Juiz de Fora, na Zona da Mata, recebeu R\$328.087,91; Uberlândia, no Triângulo Mineiro, R\$391.868,13; e Montes Claros, na Mesorregião Norte, R\$197.816,32, auferidos no ano.

Somente no exercício de 2017 a Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, apesar de ter apenas 15,07% dos municípios aptos a receberem por este critério,

arrecadou 40,22% do total distribuído, centralizando a maior parte dos recursos em seu território. Portanto, os municípios com maiores arrecadações do critério Penitenciária são os responsáveis pelas maiores capacidades econômicas e arrecadatórias em suas regiões, bem como os de maior população. Entretanto, 52,38% dos municípios mineiros receberam valores de no máximo R\$ 10 mil reais, o que sugere pouca capacidade redistributiva e de equalização fiscal.

O Gráfico 4 mostra a participação do critério na composição da receita de ICMS total arrecadado por mesorregião.

Gráfico 4 – Participação (%) do critério Sedes Penitenciárias em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017).



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

O Gráfico 4 aponta para maior proporção dos recursos do critério Penitenciárias para os municípios da mesorregião Vale do Mucuri (0,15%), considerando os dados acumulados dos anos 2011 a 2017. Ressalta-se, porém, que, considerando tratar-se de uma região com menor receita total do ICMS, o percentual não representa um valor relevante de arrecadação do critério. Conforme dados da FJP (2018), apenas cinco municípios da mesorregião do Vale do Mucuri receberam recursos deste critério no último ano analisado (2017), com uma receita total média de pouco mais de R\$ 34 mil/ano.

Corrobora-se o fato de que, em todo o Estado, 41,08% dos municípios receberam apenas 0,52% do total do valor distribuído por este critério no último exercício, com uma média de R\$389,00. Além disso, há tendência à redução histórica dos valores transferidos, sugerindo menor esforço de arrecadação dos municípios de menor arrecadação, como Mercês, pequeno município de 10 mil habitantes da Zona da Mata, o qual sofreu redução nos valores em mais de 6.494% desde o início da lei. Já o município de Ribeirão das Neves, de grande porte com mais de 328 mil habitantes, teve variação positiva de 79,53%.

#### **4.1.5. ICMS Solidário**

Pelo que consiste da elaboração do índice de participação dos municípios, este critério busca atingir, principalmente, os entes com menor arrecadação de ICMS *per capita*, considerando, para tanto, as receitas do índice acumulado médio de todos os outros critérios da Lei nº 18.030/09. Por ser o critério de maior relevância dessa lei, seu índice busca substituir a sistemática VAF anterior, que possui tendência a destinar maior parte dos recursos do ICMS aos municípios mais ricos.

Responsável pela maior parcela dos novos critérios da parcela autônoma (4,14%), o ICMS Solidário possibilitou ainda maior dispersão na distribuição, abrangendo maior quantidade de municípios por mesorregião no ano 2017 (813), bem como maior relevância nos valores das transferências, conforme Tabela 9.

Tabela 9 – Evolução das transferências do ICMS – Critério ICMS Solidário

Ano/Exercício	Quantidade municípios	Transferências	
		Média anual (R\$)	Média mensal (R\$)
2011	810	307.027,20	25.585,60
2012	813	331.895,50	27.657,96
2013	811	375.912,30	31.326,03
2014	810	398.584,82	33.215,40
2015	810	392.295,40	32.691,28
2016	810	426.984,30	35.582,03
2017	813	454.562,20	37.880,18

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

O critério ICMS Solidário possibilitou ainda que municípios de qualquer região ou porte populacional obtivessem parcela dos recursos oriundos deste critério, tendo em vista que desconsidera a receita corrente líquida *per capita* total do ente.

Verifica-se que os 10 municípios mais populosos tiveram a maior participação nos recursos destinados ao critério, com 32,66% em 2017, e somente a capital Belo Horizonte recebeu 13,20% de toda a receita arrecadada.

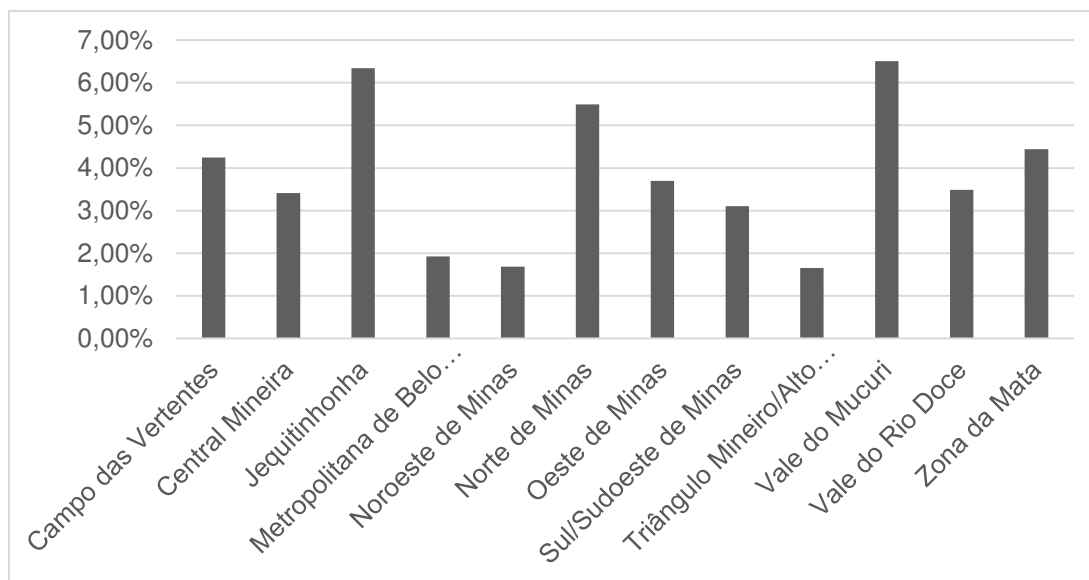
Em valores totais, a mesorregião de Belo Horizonte arrecadou 30,10% de todos os recursos do critério transferidos no ano 2017. Além disso, possui a maior média das transferências entre os entes. Todavia, dos municípios que não receberam nenhum recurso no último ano, 35% pertencem à Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte e 43% ao Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, ou seja, regiões que já se beneficiam com maior volume dos recursos do VAF.

Do resultado das transferências, pode-se verificar ainda que, dos 100 municípios que receberam os menores recursos deste critério, 94 estão entre os entes com menos de 20 mil habitantes, ou seja, de pequeno porte. Um exemplo é o município de Jeceaba, com pouco mais de 5 mil habitantes, que, apesar de pertencer à Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, teve queda expressiva nos valores auferidos, considerando-se todo o período da lei, com apenas R\$4.261,25 no ano 2017.

Considerando que todos os municípios recebiam o VAF anteriormente à lei, foi verificado quais deles mais perderam proporcionalmente sob a nova sistemática de distribuição do critério ICMS Solidário (4,14%). Observou-se que, no último ano (2017), 136 municípios tiveram receita menor, se for levado em conta a fórmula de distribuição do VAF. E as Mesorregiões Triângulo (53), Metropolitana de Belo Horizonte (30) e Sul (15) possuem mais municípios nessa condição. Quanto ao porte populacional, 13 municípios têm acima de 100 mil habitantes e 88, até 20 mil pessoas.

O Gráfico 5 ilustra a relevância do critério ICMS Solidário em relação ao ICMS total nas mesorregiões do Estado.

Gráfico 5 – Participação (%) do critério ICMS Solidário em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017).



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Percebe-se que a participação do critério ICMS Solidário é menos relevante nas Mesorregiões Metropolitana de Belo Horizonte e Triângulo Mineiro, que possuem também as maiores receitas totais.

Os municípios de Araporã e Araxá no Triângulo Mineiro, por exemplo, não receberam nenhum valor do critério no último ano, o que representou, portanto, uma perda de 100% em comparação ao VAF. Dessa forma, caso não tivessem ocorrido as mudanças decorrente da LIS, esses municípios teriam maiores receitas de transferência do ICMS. Entretanto, o critério apresenta maior relevância nas

mesorregiões Norte, Jequitinhonha e Mucuri, conforme Gráfico 5, o qual ultrapassa 6% de toda a receita total de ICMS dessas regiões.

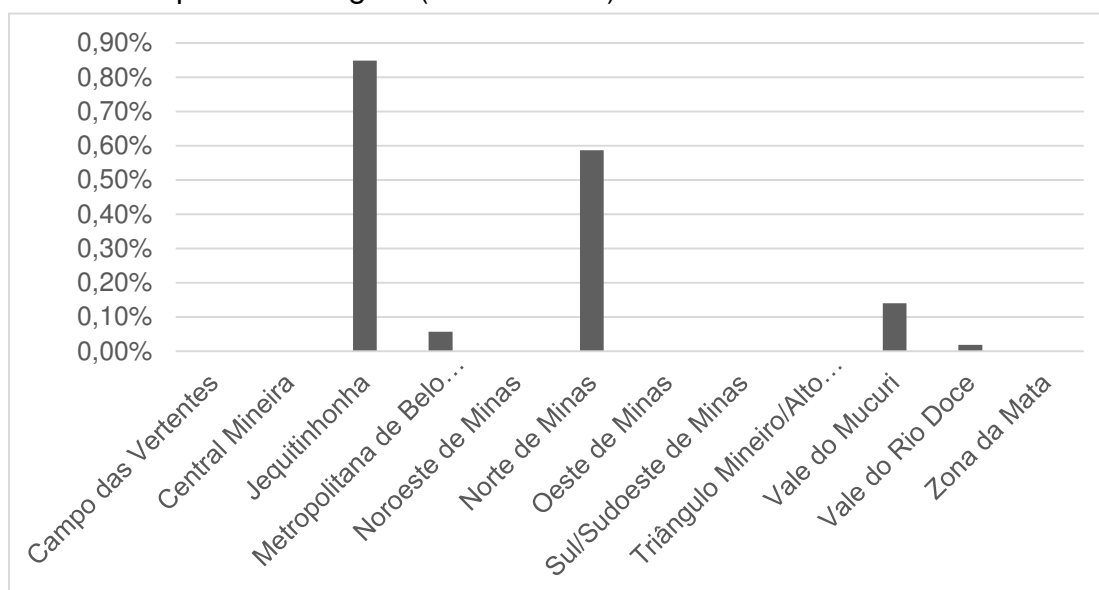
Além disso, dos 100 municípios que mais ganharam em relação ao VAF, 36 pertencem à Mesorregião Norte, 27 ao Jequitinhonha e 9 ao Mucuri. Os municípios de Santo Antônio do Retiro (37,08%), Cônego Marinho (35,71%) e Fruta de Leite (30,51%), todos na Mesorregião Norte, tiveram os maiores ganhos em contrapartida às regras anteriores à lei. Esses dados já eram esperados, pois sustentam a tendência de maior dependência dessas mesorregiões da parcela autônoma do ICMS, tendo em vista que possuem a menor arrecadação de ICMS total.

#### **4.1.6. Mínimo *Per Capita***

O critério *Mínimo Per Capita* é destinado, basicamente, aos municípios que, somados todos os critérios da lei e divididos pela respectiva população, se posicionam abaixo de 1/3 da média do Estado.

Conforme as características da distribuição regional dos recursos expostas no Gráfico 6, com base nos valores transferidos do critério em relação ao ICMS total, pode-se verificar que a distribuição de recursos está limitada a poucas regiões, bem como a um grupo limitado de municípios. No ano 2017, apenas 16 municípios estavam aptos a receberem os recursos deste critério, sendo a Mesorregião Jequitinhonha a mais beneficiada, com 37,5% dos municípios (6); e o Norte de Minas, com 43,75 (7).

Gráfico 6 – Participação (%) do critério Mínimo *Per Capita* em relação ao ICMS total por mesorregião (2011 a 2017).



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 10 que, mesmo após sete anos da análise, os municípios aptos a receberem esses recursos pouco mudaram. À medida que mantém constante ou com ligeira redução a quantidade de municípios aptos, verifica-se que os valores tendem a se tornar mais relevantes aos entes.

Tabela 10 – Evolução das transferências do ICMS – Critério Mínimo *Per Capita*

Ano/Exercício	Quantidade municípios	Transferências	
		Média anual (R\$)	Média mensal (R\$)
2011	23	261.175,00	21.764,59
2012	22	296.257,60	24.688,13
2013	20	368.183,90	30.681,99
2014	18	433.244,36	36.103,69
2015	18	426.408,00	35.534,00
2016	18	464.114,70	38.676,23
2017	16	557.904,20	46.492,02

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Os municípios ainda possuem como característica mútua a condição de que a maioria é de porte médio populacional, sendo o município de Ipaba o único abaixo de

20 mil habitantes e Ribeirão das Neves, localizado na Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, com população acima de 328 mil. No caso de Esmeraldas, observa-se que, dos seis critérios da LIS, esse município obtém recursos somente do critério ICMS Solidário e Mínimo *Per Capita*, os quais têm representatividade relevante, com 13% e 15% de todo o ICMS total, respectivamente.

#### 4.2. Teste de medianas

Preliminarmente, realizou-se o teste de aderência e normalidade dos dados, conforme resultados descritos na Tabela 11. Os resultados do teste permitem concluir que nenhuma das variáveis testadas é simétrica (média = mediana e assimetria = 0), considerando-se o grau de significância de  $< 0,05$ . Diante dos resultados do teste de distribuição e das análises descritivas dos dados, optou-se pelo emprego do teste de medianas para amostras independentes – Teste de Wilcoxon Rank-Sum, para comparação de dados não paramétricos.

Tabela 11 – Teste de normalidade das variáveis

Variáveis	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
vaf_75	,125	377	,000	,835	377	,000
lis_468	,292	377	,000	,380	377	,000
part_pop	,518	377	,000	,027	377	,000
part_50+	,518	377	,000	,027	377	,000
part_area	,518	377	,000	,027	377	,000
part_recpro	,079	377	,000	,934	377	,000
part_cota	,069	377	,000	,959	377	,000
part_miner	,361	377	,000	,436	377	,000
part_meio	,224	377	,000	,728	377	,000
part_educ	,110	377	,000	,933	377	,000
part_cult	,332	377	,000	,241	377	,000
part_saude	,115	377	,000	,933	377	,000
part_proa	,183	377	,000	,802	377	,000

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Nota: Nível de significância  $> 0,05$ .

Da mesma forma, foi analisado o comportamento das variáveis estudadas em relação ao grupo dos 50 municípios com maiores variações positivas e negativas, conforme Tabela 12, ou seja, aqueles que estão entre as regiões mais pobres e as mais ricas do Estado. A hipótese central que motivou esta análise se

baseou no fato de se tratar de grupos específicos e de natureza semelhante.

Para tanto, utilizou-se o teste de Kolmogorov-Smirnov, e os resultados apontaram que não há aderência à regularidade de distribuição da cota-parte do ICMS, mesmo entre grupos hipoteticamente homogêneos, o que sugere uma necessidade de direcionamento distributivo a determinados grupos de municípios carentes.

Tabela 12 – Teste de normalidade das variáveis – Municípios com maiores variações(+/-)

	Variáveis	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
		Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
50 (+)	vaf_75	,147	697	,000	,666	697	,000
	lis_468	,333	697	,000	,369	697	,000
50 (-)	vaf_75	,441	698	,000	,230	698	,000
	lis_468	,353	698	,000	,375	698	,000

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

Nota: Nível de significância > 0,05.

Portanto, com base nas análises preliminares dos dados e na verificação do tratamento estatístico mais adequado às assimetrias encontradas, são apresentados na Tabela 13 os resultados das questões propostas na metodologia da pesquisa, a fim de verificar se os objetivos foram alcançados, relacionando cada critério e grupo de variáveis.

Tabela 13 – Teste de mediana para amostras independentes

Nº	Variáveis	Antes da Lei ICMS Solidário		Depois da Lei ICMS Solidário		Sig.	Decisão
		Obs.	Mediana	Obs.	Mediana		
1	vaf_75	5971	0,3483	5971	0,3488	1,000*	Não rejeita a hipótese nula
2	lis_468	5971	0,0217	5971	0,0675	0,000	Rejeita a hipótese nula
3	part_pop	5971	0,037	5971	0,0347	0,000	Rejeita a hipótese nula
4	part_50+	353	0,0471	354	0,0502	0,244*	Não rejeita a hipótese nula
5	part_area	5971	0,0185	5971	0,018	0,107*	Não rejeita a hipótese nula
6	part_recpro	5971	0,0429	5948	0,0384	0,000	Rejeita a hipótese nula
7	part_cota	5971	0,2118	5971	0,2154	0,360*	Não rejeita a hipótese nula
8	part_miner	2606	0,0001	2795	0,000	0,000	Rejeita a hipótese nula
9	part_meio	2828	0,0247	4152	0,0293	0,003	Rejeita a hipótese nula
10	part_educ	3951	0,1111	3355	0,1025	0,002	Rejeita a hipótese nula
11	part_cult	4472	0,0297	5078	0,0302	0,499*	Não rejeita a hipótese nula
12	part_saude	5730	0,0578	5955	0,0534	0,000	Rejeita a hipótese nula
13	part_proa	5959	0,0258	5960	0,0268	0,031	Rejeita a hipótese nula

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

\* Nível de significância > 0,05.

A partir da Tabela 13, verifica-se que a variável vaf\_75 não apresentou variação significativa das medianas em relação aos valores antes (0,3482) e depois (0,3487) da lei. Observa-se, ainda, que os valores são bem próximos, indicando continuidade na proporção do repasse desta parcela em relação à receita total do ICMS. De modo geral, os achados dessa tabela demonstram que, mesmo após a redução do percentual do critério VAF, não houve perda aos municípios que possuem maior arrecadação ou potencial econômico.

Todavia, conforme apresentado, os resultados das análises dos critérios da LIS (lis\_468) apontam para a rejeição da hipótese de igualdade antes e depois da implementação da lei. Tal fato indica que, com as novas regras de distribuição da parcela autônoma, principalmente em decorrência da retirada do peso econômico do VAF, ratificou a tendência para maior participação dos municípios nos recursos do ICMS. Dessa forma, apesar de alguns critérios terem como contrapartida a melhoria na gestão em áreas sócias (turismo e esporte) e compensatórias (recursos hídricos e penitenciárias), o principal critério ICMS Solidário (4,14%), que considera os municípios com menores índices de ICMS *per capita*, teve alta contribuição nos resultados.

Quanto aos resultados dos demais critérios antes da LIS, houve resultados estatisticamente distintos.

Os critérios População, Receita Própria, Mineradores, Meio Ambiente, Educação, Saúde e Produção de alimentos rejeitaram a hipótese de igualdade entre os repasses antes e depois da implementação da lei. É mister enfatizar que esses critérios possuem alta aderência às políticas públicas e à governança municipal, o qual pode indicar maior ou menor esforço, dependendo dos resultados dos indicadores.

Somente o critério produção de alimentos obteve ligeira alta em relação aos valores recebidos antes da lei (de 0,0258 para 0,0267). Os demais apresentaram resultados inferiores, como o critério Receita Própria, que caiu de 0,0429 para 0,0383. E isso pode indicar tendência para piora no esforço da arrecadação local dos municípios, muito provavelmente em decorrência do aumento nas demais transferências de caráter distributivo. Entretanto, há de se ressaltar que o critério sofreu redução no percentual de distribuição – 2% para 1,9% –, sendo a diferença repassada aos critérios da LIS.

As duas principais áreas sociais – educação e saúde –, considerando o tamanho do orçamento municipal, também não apresentaram melhorias estatísticas em suas transferências recebidas. É necessário salientar que muitos municípios possuem consórcios nessas áreas, o que pode indicar maior esforço em determinados municípios-sede das microrregiões em detrimento dos demais.

Os critérios População dos 50 mais Populosos, Área, Cota Mínima e Patrimônio Cultural não apresentaram resultados significativamente suficientes para negar a hipótese de igualdade antes e depois da Lei nº 18.030/09.

Como já era esperado, com exceção do critério Patrimônio Cultural, os demais não possuem nenhuma aderência à governança municipal, o que sugere uma continuidade na proporção dos repasses para os mesmos municípios. O critério Patrimônio Cultural, da mesma forma, manteve a tendência para a centralização de seus recursos em determinados municípios com vocação para a área de preservação do patrimônio histórico e cultural.

A principal preocupação quanto à elaboração desta questão surgiu em decorrência dos efeitos gerados pela ampliação de critérios proposta pela LIS, o que

poderia sugerir menor esforço fiscal dos municípios no recebimento dos antigos critérios. Melhor explicando, em caso de aumento de arrecadação proveniente dos novos critérios, seus esforços estariam concentrados em determinadas áreas em detrimento de outras. Porém, com base nos achados, a criação ou não de novos critérios ou métodos não seria o principal fator de influência no desempenho da arrecadação nessas áreas.

Conforme mostrado na Tabela 14, também foram analisados os dados dos municípios que tiveram as maiores e menores variações, sempre comparando os anos 2010, ainda sob os efeitos do VAF, e 2011, primeiro ano das alterações propostas pela LIS.

Tabela 14 – Teste de mediana para amostras independentes – Variações (+/-)

N	Variáveis	Antes da Lei ICMS Solidário		Depois da Lei ICMS Solidário		Sig.	Decisão
		Obs.	Mediana	Obs.	Mediana		
50(+)	1 vaf_75	350	0,07178	350	0,07931	0,151*	Não rejeita hipótese nula
	2 lis_468	350	0,00448	350	0,09539	0,000	Rejeita hipótese nula
50 (-)	1 vaf_75	350	0,85723	350	0,91696	0,000	Rejeita hipótese nula
	2 lis_468	350	0,05349	350	0,00128	0,000	Rejeita hipótese nula

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018. Dados da pesquisa.

\* Valores significativos  $p > 0,05$ .

A distribuição apresentada pelos municípios com maiores variações positivas sugere melhoria significativa na sistemática do VAF, considerando-se a participação de 0,004480 sobre a receita de ICMS total, contra 0,095396 em substituição aos novos critérios. Em relação à parcela impositiva do VAF, como demonstrado, não há significativa alteração, sugerindo que os municípios deste grupo não apresentaram perdas de receitas após a lei.

Inversamente, os municípios com menores variações, ou variações negativas, tiveram redução relevante com relação aos critérios da nova lei, apresentando a participação de 0,053491 antes e 0,001282 depois, o que indica transferência de receitas a determinadas regiões com menor poder econômico, representado pelo VAF.

Ainda assim, o resultado para igualdade da arrecadação do VAF, antes e depois da lei, foi rejeitado, pressupondo que, mesmo deixando de ganhar com os

novos critérios da LIS, o peso do VAF ainda acarreta tendência centralizadora das receitas do ICMS. Isso é bastante relevante na arrecadação total desses municípios, o que ratifica os estudos anteriores apresentados quanto ao peso desta parcela impositiva nas receitas dos municípios.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, discutiu-se a alteração promovida pela Lei do ICMS Solidário nos critérios de distribuição da parcela autônoma no Estado de Minas Gerais e suas implicações na receita do ICMS entre seus municípios.

De modo geral, os objetivos foram alcançados, tendo como proposta de análise dos dados: verificar a tendência na arrecadação dos novos critérios em relação à metodologia anterior (VAF); se houve variação significativa que interferiu na arrecadação do VAF; e se houve alteração nos critérios criados anteriormente à lei. Para tanto, foram utilizados a análise descritiva e o teste de medianas das receitas como análise estatística dos dados.

Verificou-se que, em geral, houve tendência à melhoria na distribuição dos recursos devidos aos municípios, confirmado na análise dos extratos das transferências por região e contingente populacional. Com isso, em relação ao conjunto dos critérios criados pela LIS, tanto descritivo quanto estatístico, eles evidenciaram ganhos relevantes, com base na comparação dos novos critérios com a metodologia anterior pelo critério VAF. Todavia, foram apresentados resultados distintos na análise individualizada dos novos critérios da LIS.

Em relação aos critérios Turismo e Esporte, apesar do baixo percentual destinado, houve aumento constante dos municípios que passaram a receber os recursos, de modo a evidenciar que se ajustem às contrapartidas exigidas. Entretanto, verificou-se que, à medida que a quantidade de municípios aptos aumenta, há redução nos valores transferidos, o que gerou a pulverização dos valores repassados, diminuindo sua relevância, com possível incapacidade de saneamento dos municípios e desincentivo às políticas públicas.

Foi verificado ainda que, como consequência da metodologia do cálculo dos índices, foi gerada a exclusão de alguns municípios com alta capacidade nessas políticas públicas. Isso porque, à medida que alcançam maior receita, seus índices de participação se reduziram, sugerindo, portanto, que o incentivo proposto tende a se tornar insuficiente, o que sugere que uma remodelagem futura será necessária para torná-los mais atraentes.

Em relação ao critério Recursos Hídricos, por ser de caráter compensatório, foi direcionado a uma quantidade restrita de municípios (12%), o que, apesar de ter impacto econômico relevante nos municípios aptos, esse critério tende a criar dependência financeira, principalmente em alguns pequenos municípios. Estes apresentaram menor esforço fiscal, o que poderá ocasionar potencial problema no orçamento local, em caso de futura mudança na lei.

Da análise das transferências dos recursos do critério Sedes Penitenciárias, observou-se que, desde o início da lei, os municípios que recebem os valores mais baixos do critério tiveram tendência a um menor nível de incentivo e esforço, o que foi verificado com base no histórico de transferências em todos os anos analisados. Entretanto, os municípios com histórico de aumento em suas transferências foram os que sempre receberam os maiores valores.

Quanto à qualidade da distribuição dos recursos, sugere-se que não houve grande impacto, dado o baixo percentual destinado ao critério, o qual poderá não atender aos custos das políticas públicas necessárias à manutenção de estabelecimentos penais, podendo, assim, ser um empecilho para a continuidade e eficácia dos objetivos da lei.

O ICMS Solidário, por ser o principal critério da LIS, de finalidade redistributiva, atendeu à maior quantidade de municípios entre os demais critérios. Quando analisada a quantidade de municípios que mais ganharam, verificou-se que a maioria está nas mesorregiões mais pobres do Estado, Norte e Jequitinhonha. Entretanto, entre os que mais perderam estão as Mesorregiões Metropolitana de Belo Horizonte e Triângulo.

Verificou-se, portanto, que o ICMS Solidário é um critério que atende à sua natureza distributiva, não estando vinculado às políticas públicas específicas, tampouco à governança municipal. Além disso, a partir do momento que atende à maioria dos pequenos municípios e regiões menos favorecidas, tende a estar alinhado aos pressupostos da lei.

Da mesma forma, o critério Mínimo *Per Capita* possui como principal finalidade a redistribuição dos recursos do ICMS e a complementação do critério ICMS Solidário, o que, dessa forma, não possui relação com as políticas públicas, tampouco com interferências da governança municipal. Pelos resultados encontrados na análise

deste critério, verificou-se que ele acarreta pouca abrangência em quantidade de municípios. Consequentemente, foi verificado que os municípios de pequeno porte beneficiados apresentaram menor esforço fiscal da sua capacidade arrecadatória.

Todavia, quanto à qualidade distributiva, observou-se que possui grande relevância e impacto nos municípios indenizados, o que, ressalvados os fatores exógenos como o menor esforço fiscal, o critério atendeu à justificativa para a qual foi criado. No entanto, considerando atender a poucos municípios e possuir características semelhantes ao critério ICMS Solidário, questionam-se a sua pertinência e a possibilidade de sua fusão ao critério ICMS Solidário.

Quanto às receitas da parcela impositiva do VAF, como já esperado, foi verificado que não houve variação significativa após a alteração da lei, de modo a indicar que a principal receita dos municípios e regiões mais desenvolvidos não foi afetada de maneira relevante.

Quanto aos resultados dos critérios criados anteriormente à LIS para verificar a tendência distributiva ao se introduzirem novos critérios de repasses do ICMS, observaram-se situações distintas.

O critério Receita Própria teve resultado estatisticamente negativo, podendo sugerir menor esforço fiscal por parte dos municípios beneficiários, tendo em vista que possui alta aderência à governança municipal. Porém, deve-se levar em consideração que o percentual do critério apresentou redução em seu percentual de 0,10% após o início da lei, o que poderá interferir nas diferenças dos resultados encontrados. Com exceção do critério Produção de Alimentos, os demais não apresentaram variação significativa que afetasse a arrecadação, de modo que os resultados apontaram que a inclusão de novos critérios não necessariamente contribuíram para a queda do desempenho arrecadatório.

Nas análises comparativas dos municípios que mais sofreram variações positivas e negativas em relação às transferências de ICMS, os resultados corroboraram os das análises feitas com todo o grupo de municípios do Estado. Dessa forma, ratificam-se os resultados do VAF quanto à não alteração nos repasses, bem como os critérios da LIS que, de modo geral, obtiveram impactos positivos nas receitas dos municípios após sua implantação.

Cabe ressaltar que, independentemente dos resultados, a melhoria ou não em

determinado critério não necessariamente estará vinculada ao maior volume de recursos e, ou, quantidade de entes recebedores, tendo em vista que sua aplicação não possui vinculação legal com suas políticas públicas, o que é de interesse e prioridade de cada município.

Por fim, sugere-se a realização de novos estudos para verificar a possibilidade de redução de critérios, conforme proposto por Fonseca (2014), de modo a proporcionar o melhor direcionamento das transferências, seja por meio de metas de gestão em políticas públicas, seja pela redistribuição dos recursos do ICMS, para fins de equalização fiscal dos municípios.

Para concluir, considerando que cada Estado possui sua própria lei, com algumas variações em sua composição, entende-se que em futuras pesquisas seja feita uma análise comparativa dos impactos nas receitas em outras unidades da Federação. Isso para possibilitar a verificação das melhores experiências quanto à eficiência na alocação dos recursos em regiões e áreas prioritárias – estando esses recursos diretamente ligados à redução das desigualdades – e para subsidiar novas proposições legais.

## 6. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. 1. ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.
- ÁLVARES, Affonso, R. de B.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- ÁLVARES, Affonso, R. B. A crise da Federação no Brasil. **Ensaio FEE**, v. 15, n. 2, p. 321- 337, 1995a.
- ÁLVARES, Affonso, R. B. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.
- ÁLVARES, Affonso, R. B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Revista Rumos da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil (ano 1, n. 2, mar./abr. 1999). **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, É. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: ———. **Cadernos Adenauer 4: os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, 2000. p. 35-57.
- ÁLVARES, Affonso, R. de B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 127-152, jan. 2016.
- ALBUQUERQUE, F.; ZAPATA, T. **A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil**. Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo: Editora Fundação Perseu, 2008.
- AMANAJÁS, G. O. P. de S. **Equalização fiscal: o fortalecimento do pacto federativo e dos direitos fundamentais**. 2015. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.
- BACHUR, J. P. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 377-401, 2005.
- BAIÃO, A. L. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. 2013. 67 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BAIÃO, Alexandre Lima; ABRANTES, Luiz Antônio; SOUZA, Celso Florêncio de. A política de distribuição do ICMS através do critério de educação em Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_APB1337.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1337.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2014.

BAPTISTA, J. X. de C. **Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no estado de Minas Gerais**. 2016. 53 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2016.

BARATTO, G.; COSTAMILAN, P. M. B. Cota-parte dos municípios no ICMS: Critérios de Partilha. In: PRADO, Sérgio (Org.). **Transferências Intergovernamentais a Federação Brasileira**: avaliação e alternativas de reforma. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007. v. 2, 85 p. (Caderno n. 6). Disponível em: <[http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFEB\\_Transferencias\\_Brasil\\_ICMS.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFEB_Transferencias_Brasil_ICMS.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BARROS, F. M. **Inovação no Federalismo para o desenvolvimento e a cidadania**: perspectivas de modelagem das transferências intergovernamentais de recursos. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP/FGV, São Paulo, 2001.

BRANDÃO, J. B. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Manual SIAFI**. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BREMAEKER, F. E. J. de. Um futuro para os municípios brasileiros. **Revista de Controle e Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 104-118, jun. 2005.

BREMAEKER, F. E. J. de. As finanças municipais em 2014. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 286, p. 34-45, jun. 2016.

CASTILHO, F. R. C. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS**: o critério do valor adicionado. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004.

CORRALO, G. S. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismos. **História: debates e tendências**, v. 15, n. 1, p. 128-139, jan./jun. 2015.

COUTO, F. F.; CKAGNAZAROFF, I. B. Prefeituras priorizam o desenvolvimento local? Limitações ao planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento local em Montes Claros/MG. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 4, out./dez. 2016.

DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. 173 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ELAZAR, D. J. Contrasting Unitary and Federal Systems. **International Political Science Review**, Camberra, v. 18, n. 3, p. 237-251, 1997.

FONSECA, R. A. **O ICMS ecológico no Estado de Minas Gerais**. 2014. 233 f. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2014.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1988.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Manual da Lei 18.030**, de 12 de janeiro de 2009. Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/leirobinhood/manual>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONDAR, A. Mecanismos de equalização fiscal e redução de desigualdades regionais: uma equação possível? Subsídios para análise a partir do caso alemão. **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, n. 10, p. 13-34, jan./jul. 2012.

GORDON, R. H. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 98, p. 567-586, 1983.

HAIR JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. Trad. por Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. 688 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.

KATZ, E. **The Supreme Court and the integration of american federalism**. Washington, 2001. Mimeo.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LISBOA, G.J. Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 1040-1074, out./dez. 2015.

MACEDO, J. de J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MAGALHÃES, J. C. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. Dinâmica dos municípios. Brasília: IPEA, 2008. Cap. 1.

MASSARDI, W. de O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 173-187, jan./abr. 2016.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; CÓSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. n. 40.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040**, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030**, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Brasília, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030**, de 2009. Belo Horizonte: ALMG, 2016. 372 p. il.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: jul. 2017.

MORAES, J. C. B. de. **Avaliação da repartição dos recursos da cota-parte do ICMS no Amazonas**: 2005 a 2010. 2014. 97 f. Dissertação (Mestrado em

Planejamento e Governança Pública) – Faculdade de Estudos Sociais, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014.

MORATTA, N. G. **A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios**: um estudo no Estado de Santa Catarina. 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

NETO, J. R. C.; FEITOSA, A. L. C. Ações de inclusão digital em Nova Olinda-CE: articulação de experiências pró-desenvolvimento local? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 2, n. 3, p. 263-285, jul./set. 2010.

OATES, W. E. **Federalismo fiscal**. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, A. C. **ICMS ecológico e desenvolvimento**: análise dos Estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará. 2014. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2014.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002.

PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 707-742, out./dez. 2008.

PEREIRA, F. A. A. **Tributação indutora e ICMS**: impactos da guerra fiscal no federalismo brasileiro. 2015. 136 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

PINTO, P. A. M. **A evolução do modelo tributação ICMS, fator de estímulo a guerra fiscal**: uma abordagem descritiva e empírica. 2012. 192 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

PRADO, S. (Org.). **Competição fiscal**. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2006. v. 2. (Caderno nº. 2).

PRADO, S. (Org.). **A questão fiscal na federação brasileira**: diagnóstico e alternativas. Santiago, Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

REZENDE, F. **Os desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

REZENDE FILHO, S. F.de. **A equalização fiscal na distribuição da cota-parte do ICMS no Estado do Espírito Santo**. 2015. 84 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

RIGHI, Ceretta. Análise temporal das receitas da Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Administração Pública e Gestão Social**, Santa Maria, RS, v. 7, n.3, p. 120-130, jul./set. 2015.

ROCHA, C. V. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. **Civitas Revista de Ciências Sociais**, v. 11, n. 2, 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8343> . Acesso em: 17 out. 2018.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SÁ, A. A. C. S. **Contribuições da Lei Robin Hood para o desenvolvimento territorial do Vale do Mucuri**. Governador Valadares: UNIVALE, 2014. 92 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Integrada do Território) - Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Gestão Integrada do Território, Universidade Vale do Rio Doce, Governador Valadares, 2014.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os conselhos de secretários estaduais. 308 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SANTIN, J. R.; BITENCOURT, J. C. M. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **História: debates e tendências**, v. 15, n. 1, p. 101-113, jan./jun. 2015.

SANTOS, Â. F. M. dos. **Análise do repasse do valor adicionado fiscal – VAF nas transferências do ICMS aos municípios cearenses**. 2012. 50 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.  
SCHROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues. In: SMOKE, P.; KIM, Y. H. (Ed.). **Intergovernmental transfers in Asia**: current practice and challenges for the future. Manila: Asian Development Bank, 2003. p. 20-59.

SHAH, A. Federalismo fiscal y gobernabilidad macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso? **Trimestre Fiscal**, Guadalajara, México, INDETEC, v. 69, a. 21, ene./mar. 2000.

SIEGEL, S. **Estatística não paramétrica para as ciências do comportamento**. São Paulo: Mcgraw-Hill do Brasil Ltda., 1975.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo horizonte, v. 15, n.1, jan./abr. 2005.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, 2005.

STARLING, M. B. de L.; REIS, A. A. **Apontamentos sobre o ICMS patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Cadernos do CEHC; Série Cultura: Fundação João Pinheiro, 2002. 32 p.

STIEBLER, F. **A repartição da cota-parte do ICMS**: um estudo de caso dos municípios fluminenses. 2012. 90 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SUZART, J. A. S. Dívida dos governos subnacionais brasileiros: uma análise sob a ótica do federalismo fiscal. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 2, 2013.

TANZI, V. Questões de coordenação das políticas fiscais. **Finanças e Desenvolvimento**, Washington: FMI/Banco Mundial, v. 8, n. 24, dez. 1988.

TER-MINASSIAN, T. Decentralization and macroeconomic management. In: FUKUSAKU, K.; MELLO JR., L. R. de. **Fiscal decentralization in emerging economies**: governance Issues. Paris: OECD, 1999. p. 55-65.

TERRA E SERRA. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, Universidad de Barcelona, v. 6, n. 119, p. 115, 1º ago. 2002. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, p. 416-424, 1956.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Curitiba, UFPR, v. 42, 2005.

VASCONCELLOS, M. P. C. de. **ICMS**: distorções e medidas de reforma. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.