



Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

Caderno nº 6

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA Avaliação e alternativas de reforma

VOLUME 2
COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS NO ICMS:
CRITÉRIOS DE PARTILHA

Autores:

Gedalva Baratto (PR)

Paula Maria Bandeira Costamilan (PR)

Contribuição:

Edna Nazaré Cardoso Farage (PA)

Maria Roseana de Carvalho Soares (PE)

Orientação e supervisão: Sérgio Prado (Unicamp)

Agosto de 2007

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
1. CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO DA COTA-PARTE	5
1.1 Caracterização.....	5
1.2 Breve histórico da cota-parte do ICM e ICMS	6
2. SITUAÇÃO ATUAL DA COTA-PARTE	11
2.1 O critério determinado por lei complementar federal – valor adicionado.....	11
2.1.1 Aspectos operacionais para o cálculo	12
2.1.2 Problemas conceituais e operacionais.....	13
2.1.3 Avaliação crítica – tendência à concentração	17
2.2 Os critérios regulados por lei estadual.....	19
2.2.1 Função ou caráter da fração regulada por lei estadual.....	19
2.2.2 Análise dos critérios adotados para a fração regulada por lei estadual.....	20
2.3 Avaliação da cota-parte em 2006 para casos selecionados	34
3. ALTERNATIVAS PARA REDUZIR A CONCENTRAÇÃO DO CRITÉRIO VALOR ADICIONADO	41
3.1 Autonomia <i>versus</i> critérios nacionais uniformes: uma discussão	42
3.2 Perspectivas de desenvolvimento da pesquisa.....	44
4. UMA PROPOSTA DE ABORDAGEM PARA O TRATAMENTO DA COTA-PARTE	45
4.1 Porque o critério consumo na cota-parte	46
4.2 Porque o critério população na cota-parte	50
4.3 Estudo de caso – simulação de impacto na cota-parte dos municípios do Paraná	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	68
ANEXO I – Critérios de partilha da cota-parte dos municípios no ICMS, por estados.....	69
ANEXO II – Como calcular o consumo municipal.....	76

LISTA DE SIGLAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	- Constituição da República Federativa do Brasil
CF/67	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1967
CF/88	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CideE	- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Confaz	- Conselho Nacional de Política Fazendária
Cota-parte	- Fundo de participação dos municípios na arrecadação de ICM e ICMS
Cotepe/ICMS	- Comissão Técnica Permanente do ICMS
FFEB	- Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros
FPE	- Fundo de Participação dos Estados (cota-parte no IR e IPI)
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios (cota-parte no IR e IPI)
Fundef	- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Fundeb	- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Básico
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias
ICMS	- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IOF	- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	- Imposto de Renda
IVA	- Imposto sobre Valor Agregado
LC	- Lei Complementar
PEC	- Projeto de Emenda Constitucional
PIB	- Produto Interno Bruto
Sinief	- Sistema Integrado de Informações Econômico-Fiscais
Sintegra	- Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços
ST	- Substituição Tributária
SUS	- Sistema Único de Saúde
VA	- Valor adicionado

COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS NO ICMS CRITÉRIOS DE PARTILHA

Gedalva Baratto – Sefa/PR
Paula Maria Bandeira Costamilan – Sefa/PR*

INTRODUÇÃO

Este texto integra um conjunto mais abrangente de análises do sistema tributário e de partilha de rendas na Federação brasileira, elaborados no âmbito do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEb). Outros estudos abordam a problemática da reforma do sistema tributário com a adoção de um imposto estadual do tipo IVA, regido segundo o princípio de destino. Isso pode significar a pertinência de se rever o critério de partilha da cota-parte municipal no IVA estadual (atual ICMS), para melhor adequá-lo aos pressupostos e conceitos inerentes ao novo sistema de tributação sobre bens e serviços, além de melhor inseri-lo no conjunto do sistema de partilha de receitas na Federação.

A cota-parte municipal no imposto estadual, ICMS, é o componente mais significativo do fluxo vertical de recursos existente no sistema de partilha brasileiro. Seu valor global em 2006 foi 25% superior ao do FPM, cuja base de cálculo é composta pela arrecadação federal de IR e IPI. No total Brasil, nesse mesmo ano, a cota-parte correspondeu a 21,8% do total de receitas correntes municipais, enquanto o FPM representou 17,4% (STN, 2006).

O objetivo deste texto é analisar essa importante fonte de transferência de recursos na Federação brasileira. Primeiro de tudo, é analisado o sistema vigente em duas dimensões: uma delas analisa a parcela impositiva da cota-parte; outra, a parcela autônoma, assim entendida a que pode ser regulada por lei estadual. Isso permitirá identificar os aspectos conceituais, legislativos e operacionais que regem essa distribuição de receita, os problemas e distorções existentes em torno do critério valor adicionado e, na seqüência, uma análise dos critérios adotados pelos estados para a fração disposta por norma estadual, procurando tipificar e apontar a natureza das variáveis a que os critérios estão vinculados.

* Contribuíram na discussão e no levantamento das legislações estaduais: Edna Nazaré Cardoso Farage (PA) e Maria Roseana de Carvalho Soares (PE).

De posse desses elementos, parte-se para apontar cenários alternativos que permitam melhorar esse sistema de transferência de recursos – que por praticidade chamaremos simplesmente de cota-parte –, destacando que é possível fazê-lo de duas formas: na parcela impositiva e na parcela autônoma. Entre as alternativas colocadas em discussão, uma é a hipótese de se adotar a população e o consumo de cada município como critério para o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios no ICMS vigente ou no IVA estadual.

1. CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO DA COTA-PARTE

1.1 Caracterização

Lembrando que uma das finalidades das transferências verticais em sistemas federativos é ampliar a capacidade de gasto dos governos subnacionais para viabilizar o atendimento de seus encargos – pois a arrecadação é, geralmente, concentrada nos níveis federal e estadual de governo –, é útil verificar em que contexto a cota-parte se insere na tipologia básica para sistemas de transferências de recursos na Federação brasileira.

As funções de um sistema de transferências podem ser devolutivas, redistributivas, financiadoras de programas nacionais e voluntárias, conforme especificado em outros estudos do FFEB. O que nos interessa é verificar as características das transferências com caráter de devolução tributária, as “devolutivas”, em virtude de seu vínculo estreito com a sistemática atual da cota-parte municipal no ICMS.

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

A principal transferência de caráter devolutivo existente no sistema de partilha brasileiro é a parcela impositiva da cota-parte municipal no principal tributo estadual, o ICMS, partilhada mediante o critério de valor adicionado. Segundo previsto na Constituição Federal de 1988, aos municípios pertence 25% do produto da arrecadação do ICMS, e 75%,

no mínimo, devem ser distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios. Nessa categoria de transferência devolutiva também se enquadra a cota-parte municipal nos seguintes impostos de competência federal ou estadual:

- Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) – aos municípios, pertence 50% da arrecadação do ITR relativo aos imóveis neles situados;
- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF-Ouro) – 70% do produto da arrecadação são transferidos ao município de origem da operação;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – aos municípios, pertence 50% do produto da arrecadação do imposto estadual dos veículos licenciados em seus territórios.

A importância do critério de partilha do ICMS é potencializada pelo fato de que os coeficientes da cota-parte são utilizados também para distribuir, entre os municípios, as seguintes transferências:

- Fundo IPI Exportação (FPEX) (CF, art. 159, II, § 3º);
- Fundo Orçamentário vinculado às compensações da “Lei Kandir” (LCs nºs 87/96, 102/00 e 115/02; CF, art. 91 da ADCT); e
- Fundo Orçamentário de Auxílio aos Estados Exportadores, transferido desde 2004 (regulado através de medida provisória, depois convertida em lei).

Esses Fundos são analisados no Volume 3 deste Caderno nº 6, do FFEB, pois são de natureza compensatória e não devolutiva. Cabe aqui apenas indicar que 25% dos montantes transferidos aos estados consoante essas transferências são repassados aos municípios de acordo com o mesmo índice de participação aplicado na cota-parte do ICMS. A lógica disso é que, para todos os efeitos, as transferências compensatórias são uma forma peculiar de devolução, uma vez que está implícito na sua legislação que os estados teriam direito a essa receita, perdida pela desoneração das exportações. Tudo se passa como se os governos estaduais deixassem de recolher uma receita factível, e o governo federal os compensasse por isso.

1.2 Breve histórico da cota-parte do ICM e ICMS

O sistema de partilha do tipo “devolutivo” foi instituído pela Reforma Tributária de 1967 para o principal imposto sobre o consumo, o então criado Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM), de competência dos estados. Definiu-se então que 20% da arrecadação desse imposto constituíam receita dos municípios, cujas parcelas deveriam ser creditadas na forma e nos prazos fixados em lei federal.

Apenas em 1972 o governo militar editou o Decreto-lei nº 1.216/72, regulamentando o dispositivo constitucional para a cota-parte. O aspecto mais relevante da norma foi a instituição do conceito de VA como critério de partilha, apurado com base nas informações econômico-fiscais prestadas pelos contribuintes. A cota-parte deveria ser distribuída na proporção do VA resultante das operações de circulação de mercadorias realizadas no território de cada município. Foi especificado que o VA no período fixado poderia ser calculado pela diferença entre o valor das mercadorias saídas e o das mercadorias que deram entrada – operações que constituíam fato gerador do imposto –, mesmo quando o pagamento fosse antecipado ou diferido. Era prevista ainda a hipótese de crédito tributário diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção, como no caso da imunidade sobre livros, jornais, revistas e papel para impressão (art. 19, item III, letra "d" da CF/67), bem como sobre as operações com produtos industrializados destinados ao exterior, além de outros casos especificados na lei (art. 23, § 7º da CF/67). Foi especificado que o VA no período fixado poderia ser calculado pela diferença entre o valor das mercadorias saídas e o das mercadorias que deram entrada. Estas operações de saídas e de entradas deveriam se constituir em fato gerador do imposto, mesmo quando: o pagamento do imposto fosse antecipado ou diferido; o imposto fosse reduzido ou excluído em virtude de isenção; quando as operações não fossem sujeitas ao imposto em virtude da imunidade sobre o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão (art. 19, item III, letra "d" da CF/67), bem como sobre as operações com produtos industrializados destinados ao exterior, além de outros casos especificados na lei (art. 23, § 7º da CF/67).

Até a edição do Decreto-lei nº 1.216/72, não existia uma norma federal regulamentando o critério de partilha da cota-parte no ICM. Na falta de uma lei padronizando a forma e os prazos, a distribuição da parcela pertencente aos municípios ficou frágil, e cada estado adotava o critério que lhe convinha. Havia muita interferência política e desinformação por parte das prefeituras, além de problemas técnicos, funcionais e operacionais; enfim, critérios pouco claros, permeáveis à discricionariedade dos governadores. Entretanto, o relevante é que de alguma forma, havia algum parâmetro a partir da arrecadação obtida pelo

governo estadual no espaço municipal, espelhando efetivamente uma devolução de recursos aos municípios; algo similar ao que resultaria caso o próprio município pudesse cobrar seu “ICM”. Não envolvia nenhuma conotação redistributiva ou de outra natureza. É possível que alguns estados tenham implementado mecanismos mais sofisticados antes do referido decreto-lei. Por exemplo, foi possível apurar que no Paraná, desde 1968, mesmo de forma precária e com problemas políticos e operacionais, a cota-parte era distribuída com base em índices de participação, calculados com base nas operações tributadas e também não tributadas pelo ICM. Estes aspectos, portanto, distinguem a distribuição da cota-parte no Paraná do estilo prevalente de “boca do caixa”..

A partir de 1972, com a criação do conceito de VA, a partilha passou a beneficiar municípios com maior base econômica, principalmente, aqueles com base industrial mais desenvolvida, provocando uma “guerra” entre os municípios para a instalação de distritos industriais. Conforme GARCIA (2002, p.24),

Este modelo sofreu inúmeras críticas ao longo da década de 1970, notadamente, em relação à concentração de recursos em municípios já bem aquinhoados em termos de geração de receita, em prejuízo dos municípios com base econômica agrícola, de serviços ou mesmo os de pequena base comercial.

O VA obtido na forma especificada, muito semelhante ao que é aplicado até hoje, aproxima-se do conceito de lucro bruto, ao considerar no cálculo tanto as operações tributadas como as não tributadas, premiando os municípios nos casos em que parcela significativa das operações realizadas em seu território não resulta em arrecadação do ICM (até 1988) e ICMS (a partir da 1989). Portanto, o vínculo da cota-parte com a tipologia de transferência devolutiva passou a ser algo como: não mais “devolve” ao município em que o imposto foi arrecadado, mas sim mediante critério vinculado ao resultado econômico gerado pelas empresas instaladas no município, contidas no campo de incidência desse imposto, aspecto este, entretanto, que não descaracteriza a cota-parte como um fluxo de natureza devolutiva.

Uma peculiaridade é que embora 100% da cota-parte fosse baseado no VA, não havia empecilho à adoção de outros critérios, desde que mediante convênio, por prazo determinado, firmado como resultado da concordância de **todos** os municípios do estado (art. 11 do Decreto-lei nº 1.216/72). O coeficiente de participação de cada município resultava da relação entre o seu VA e o VA total do estado, nos dois exercícios imediatamente anteriores ao da apuração, procedimento que vigora até hoje.

Em 1980, foi feita uma importante alteração no sistema da cota-parte, quando a Emenda Constitucional nº 17/80 determinou que até 25% do critério de partilha poderia ser objeto de livre disposição por lei estadual. Respeitando o mínimo de 75% para o VA, os estados passaram a dispor de uma certa autonomia para incluir outras variáveis para partilhar a cota-parte. Assim, desde o advento dessa emenda constitucional, com 25% da partilha podendo ser regulada por norma autônoma estadual, a cota-parte pôde assumir diversas características, com caráter redistributivo, redistributivo/compensatório, redistributivo/cooperação intergovernamental ou até mesmo devolutivo. O conjunto dos critérios da cota-parte passou a ser híbrido, e assim é até hoje. Gradativamente, após a Emenda Constitucional nº 17/80, muitas leis estaduais regulamentaram os critérios de distribuição da cota-parte municipal no ICM e ICMS. Os estados passaram a adotar critérios vinculados a variáveis econômicas, sociais, ambientais e de outra natureza, no mais das vezes, com o propósito de amenizar a inevitável concentração inerente ao critério do VA, conforme se verifica neste mesmo texto, em seção que trata dos critérios adotados pelas legislações estaduais. O Espírito Santo, por exemplo, regulamentou a Emenda Constitucional nº 17/80 em 1982 e o Paraná apenas o fez a partir de 1987, ao incluir na norma estadual variáveis como população, número de propriedades rurais, área e o linear.¹

A partir da Constituição de 1988, a parcela do agora ICMS pertencente aos municípios passou de 20% para 25% e reproduziu em seu art. 158, inciso IV, os mesmos critérios de partilha da Emenda Constitucional nº 17/80. Assim, a CF dispõe que do produto da arrecadação do ICMS, 75% constituem receita dos estados e 25% dos municípios, cujos valores serão repassados a estes de acordo com os índices de participação apurados, mediante os seguintes critérios: 3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços realizadas em seus territórios e até 1/4, de acordo com o que dispuser lei estadual.² Ou seja, a parcela impositiva foi mantida

¹ O critério “linear” distribui determinada proporção da cota-parte em partes iguais entre todos os municípios do respectivo estado.

² CF, art. 158: “Pertencem aos Municípios: [...] IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - 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 um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.”

CF, art. 161. “Cabe à lei complementar: I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I; [...]”.

em 75% (no mínimo) para o critério valor adicionado e em 25% para critérios dispostos por lei estadual.

Em 1990, a LC nº 63/90 regulamentou o art. 158 da CF. O § 1º do art. 3º dessa lei foi alterado pela LC nº 123/06, estabelecendo-se que “nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da CF, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta”.³

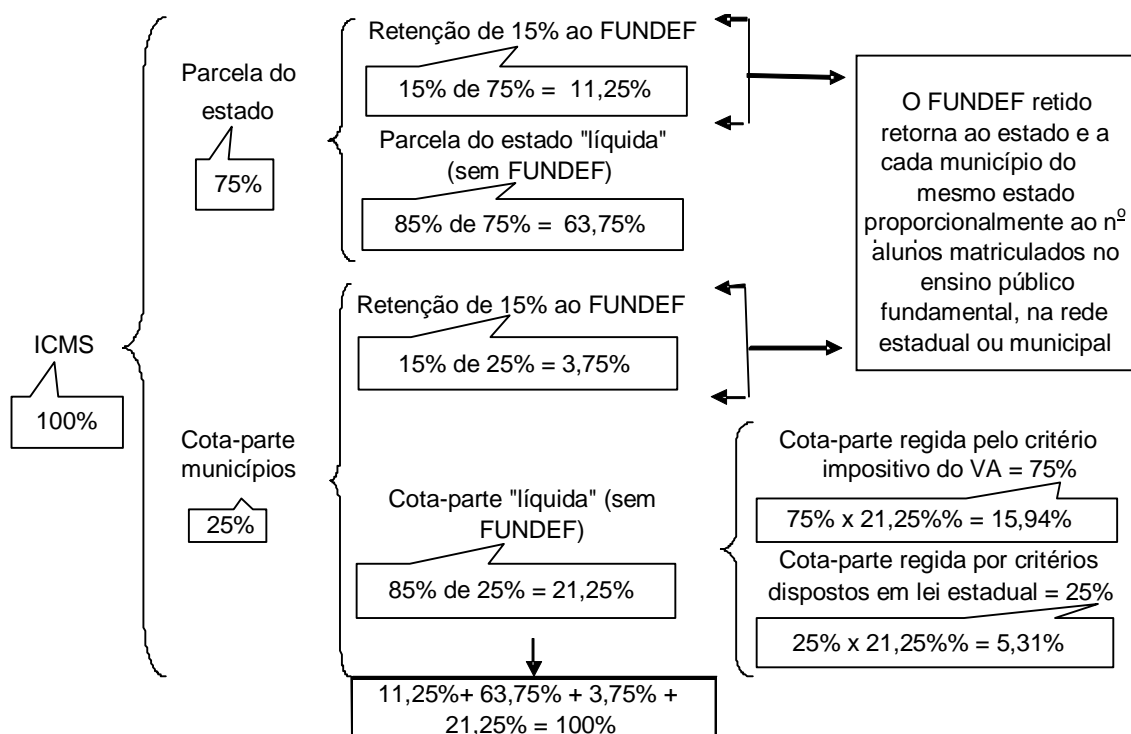
É oportuno aqui mais um esclarecimento. Com Emenda Constitucional nº 14/96, foi criado o Fundef. Em decorrência disso, a partir de 1998 e até 2006, 15% da cota-parte dos municípios no ICMS foi retida para esse fundo, que, juntamente com outras fontes, compunha os recursos totais do fundo.⁴ Relevante para os fins da cota-parte é que se perceba que, do ponto de vista financeiro, o montante de recursos “líquidos” distribuídos consoante os critérios do VA e demais critérios dispostos nas legislações estaduais foi de 21,25% durante o período referido. Ou seja, como 15% da cota-parte é retida para o Fundef (3,75% da arrecadação total de ICMS) e partilhada proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino público fundamental, das redes públicas estadual e municipal, tem-se que a diferença, de 21,25% (25% x 85%) foi distribuída aos municípios com base nos critérios da cota-parte. O gráfico 1 facilita a visualização.

Gráfico 1

³ LC nº 123/06, art. 87: “O § 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 3º, § 1º: O valor adicionado corresponderá, para cada Município: I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta.”

⁴ A retenção para o Fundef alcança 15% das seguintes fontes: parcela estadual de ICMS; Fundo de Participação dos Estados; parcela estadual no Fundo IPI Exportação; parcela estadual nas “compensações” relativas à “Lei Kandir”; cota-parte do município no ICMS; Fundo de Participação dos Municípios, parcela municipal no Fundo IPI Exportação; parcela municipal nas “compensações” relativas à “Lei Kandir” e as complementações da União (várias fontes).

Partilha intergovernamental da arrecadação do ICMS



Fonte: elaborado pelos autores

Como síntese desta seção, tem-se que a cota-parte foi, no início, rigorosamente devolutiva (vínculo com a arrecadação local, ou mesmo “boca do caixa”). A partir de 1972, passou a ser distribuída 100% mediante critério do VA, com caráter aproximadamente devolutivo, pois se descolou o critério da legislação do imposto. Não obstante, ainda que o critério do VA não corresponda a uma definição ideal de devolução, tem todas as suas propriedades básicas. A distribuição passou a ser feita proporcionalmente à atividade econômica local, contida no campo de incidência do ICM (e depois de 1988 do ICMS), o que caracteriza a cota-parte como devolutiva, e, portanto, não-redistributiva. A partir de 1980, com o peso do VA reduzido para 75%, a cota-parte passa a ter característica híbrida, mas ainda marcadamente devolutiva, em virtude do peso do critério do VA.

2. SITUAÇÃO ATUAL DA COTA-PARTE

2.1 O critério determinado por lei complementar federal – valor adicionado

Nesta seção, é analisada a fração impositiva da cota-parte, regulada por lei complementar, dos pontos de vista conceitual, normativo e operacional. Também se discute a sua tendência à concentração espacial. Diz respeito ao critério que comanda a distribuição da

parcela principal da cota-parte, com peso de 75%, no mínimo, que é o valor adicionado. É uma avaliação necessária para que depois se possa discernir a respeito das alternativas para o VA, sua manutenção ou não, e na hipótese de manutenção, em que proporção e condições.

2.1.1 Aspectos operacionais para o cálculo

Conforme a LC nº 63/90, art. 3º, § 1º, o valor adicionado de cada município corresponderá “ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil”. O § 2º do mesmo art. 3º estabelece que

para efeito de cálculo do valor adicionado, serão computadas as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais; [bem como] as operações imunes do imposto, conforme as alíneas “a” e “b” do inciso X do § 2º do art. 155 e a alínea “d” do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal.

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

Assim, o cálculo do VA é feito com base nos valores efetivos da operação; ou seja, o que o Sinief denomina “valor contábil” de entradas e saídas declaradas pelos contribuintes, de modo que inclui tanto operações tributadas como não tributadas.

É útil comentar aqui algumas especificidades para calcular o VA, como é o caso de algumas operações fiscais que não são computadas. As aquisições de bens destinados ao ativo imobilizado e ao uso e consumo próprio das empresas não são computadas, por serem bens

que já tiveram a sua destinação final (investimento ou consumo das empresas); ou seja, não são adquiridas com o objetivo de (re)venda ou transformação. Em decorrência disso, também eventuais saídas de bens do ativo ou de uso e consumo (usados) não são computadas. Ademais, saídas que não constituem operação mercantil não são consideradas, como a simples remessa para armazenamento, industrialização, feira e exposição.

Um aspecto que deve ser mencionado é que a LC nº 63/90 não faz referência aos estoques. Em muitos estados, o VA é ajustado para considerar a variação de estoques, acrescentando às entradas o estoque do início do ano-base a que se referem as informações e deduzindo das saídas o estoque final do exercício.

O índice do VA é, então, apurado com base na relação entre o valor adicionado apresentado pelas empresas instaladas em cada município (VAM) e o valor adicionado total de todas as empresas do estado (VAE), nos dois exercícios imediatamente anteriores ao da apuração. Conforme determina a LC nº 63/90, o índice do valor adicionado considera a média dos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração, com o propósito de evitar variações acentuadas. O resultado é multiplicado pelo peso atribuído ao critério do valor adicionado por parte do respectivo estado (que deve ser de 75%, no mínimo)⁵ obtendo-se o Índice de Valor Adicionado do Município. Sinteticamente:

$$IVAM_i = [(VAM_{i-3} / VAE_{i-3}) + (VAM_{i-2} / VAE_{i-2})] / 2 * \text{Peso do critério do VA}$$

onde:

$IVAM_i$ = Índice do Valor Adicionado do município no ano i ;

VAM_{i-3} = Valor Adicionado do município no ano $i-3$;

VAE_{i-3} = Valor Adicionado do estado no ano $i-3$;

VAM_{i-2} = Valor Adicionado do município no ano $i-2$;

VAE_{i-2} = Valor Adicionado do estado no ano $i-2$.

2.1.2 Problemas conceituais e operacionais

No que segue, comenta-se algumas dificuldades e problemas existentes para determinar o VA. O objetivo aqui é identificar algumas questões que, por não estarem claramente definidas na LC nº 63/90, dificultam a interpretação e harmonização para calcular o VA e acabam gerando inúmeros questionamentos por parte dos municípios, o que tem levado a decisões diversas por parte dos tribunais. São comentários meramente

⁵ Alguns estados adotam peso superior a 75%, conforme disposto em norma estadual.

exemplificativos, pois estão longe de esgotar o assunto, o que requereria um estudo à parte. Não obstante, são levantados aspectos que contribuem para esclarecer a problemática.

VA das empresas geradoras de energia elétrica

Não há previsão na LC nº 63/90 sobre como distribuir o VA gerado pelas usinas de energia elétrica. Alguns estados entendem que o VA gerado por uma usina deve ser computado integralmente para o município onde está instalada a casa de máquinas geradora da energia, com fundamento no princípio do local da ocorrência do fato gerador. Outros estados entendem que se deve levar em conta a contribuição dos municípios envolvidos no processo de geração da energia, em virtude do volume de água acumulado em seu território na formação do lago (ou seja, a “matéria prima para gerar a energia”) e, para tanto, adotam como parâmetro a área alagada. Isso tem gerado uma “indústria” de demandas judiciais nos municípios, levando a decisões diversas por parte dos tribunais, chegando a existir critérios diferentes para distribuir o VA gerado pelas usinas num mesmo estado. VA das empresas transmissoras de energia elétrica

Apesar da transmissão da energia constituir fato gerador de ICMS, há enorme dificuldade para identificar onde ocorreu o início da transmissão. Alguns estados apropriam o VA da transmissão somente para os municípios que possuem subestação transmissora, com base no valor dos ativos, parâmetro este que não tem correlação com o fato gerador da transmissão. Há estados que rateiam o VA da transmissão de forma igualitária entre todos os municípios, enquanto outros sequer o consideram.

VA das empresas fabricantes de combustíveis e derivados

Aqui, a problemática é de natureza conceitual. As denominadas “refinarias” acentuam demais o caráter concentrador, inerente ao critério do VA. Nesse caso, pode encaixar-se perfeitamente o paradigma do “município pequeno *versus* fábrica grande”. Em geral, os municípios que possuem refinaria de petróleo concentram também a maioria das distribuidoras de combustíveis, o que aumenta ainda mais o grau de concentração. Também há a dificuldade para identificar a quem pertence o VA gerado pela exploração de petróleo em plataformas continentais localizadas em mar territorial.

VA de empresas prestadoras de serviço de comunicação, distribuição de energia elétrica e fornecimento de água

Regra geral, o VA é computado consoante o município de localização do tomador do serviço ou produto, procedimento que é adotado mediante a identificação do destinatário das faturas. Chama-se atenção aqui para o fato de que esse procedimento caracteriza um caso típico de apropriação de VA pelo local do consumo, podendo indicar que não se está diante do conceito de VA, mas sim de variável vinculada ao conceito de consumo, assunto que também integra a análise deste texto.

VA de empresas com mais de um estabelecimento

Um problema que freqüentemente é questionado pelos municípios diz respeito à apropriação do VA de empresas que possuem matriz e filial/filiais no estado. O VA tende a concentrar-se no estabelecimento que pratica operações de vendas, em detrimento daquele que pratica somente operações de transferências de mercadorias (ou que opera apenas como depósito), não gerando praticamente VA.

VA com resultado negativo

Logicamente, ocorre na empresa em que os valores de entradas são superiores aos valores de saídas. Independentemente dos valores serem significativos ou não, envolve um aspecto conceitual sobre a pertinência ou não de computar o VA com resultado negativo para obter o VA total do município. A LC nº 63/90 é omissa nesse aspecto, requerendo alteração para prever tais hipóteses e assim se chegar a um entendimento.

VA de empresa enquadrada em regime tributário simplificado

Tendo em vista o advento da LC nº 123/06, o Simples nacional, e mesmo levando em conta os regimes diferenciados que já existiam nos estados, tem sido difícil obter os elementos indispensáveis ao cálculo adequado do VA. Isso ocorre porque nesses regimes, o imposto é cobrado sobre o faturamento, não pela sistemática normal de débitos e créditos. No Simples nacional, por exemplo, é arbitrada uma margem de agregação de 32% sobre o valor bruto de vendas de todo o universo de contribuintes optantes do regime. Tal circunstância descaracteriza o conceito de VA, pois, obviamente, a margem de VA difere de uma empresa para outra. Esse assunto é aprofundado no Anexo II deste texto.

VA e o regime de substituição tributária (ST)

Nesse caso, não há propriamente inconsistência no conceito de VA, mas dificuldade operacional significativa decorrente do regime de ICMS de ST. No caso da denominada ST das operações subsequentes, o valor contábil das saídas das operações submetidas ao regime contém o valor da operação própria do contribuinte, acrescida do ICMS da(s) operação(ões) substituída(s). Para alocar o VA ao município “correto”, é necessário “descontaminar” o valor contábil declarado pelo substituto, retirando o ICMS da operação substituída. O contrário ocorre com a chamada ST das operações antecedentes, o chamado regime do diferimento, em que a incidência do imposto é deslocada para estágio posterior da cadeia de produção ou comercialização. Nesse caso, o valor contábil da operação diferida não contém o ICMS, pois não houve incidência; por isso, o valor da operação fica inferior àquele que resultaria no regime tributário normal de ICMS. Não há ajuste operacional factível que possa ser feito no cálculo do VA, cabendo apenas comentar que o regime da ST afeta a alocação do VA, como no caso de municípios com base agrícola significativa, haja vista que o regime de diferimento é bastante utilizado na comercialização de produtos primários.

Denota-se com os exemplos citados que a LC nº 63/90, de fato, não fornece todos os elementos necessários para calcular o VA de determinadas atividades. Há uma grande margem de manobra para sua interpretação, o que tem exposto os estados a uma verdadeira indústria de contestações judiciais, gerando insegurança jurídica. Parte-se para as mais variadas e inusitadas formas para tentar desconcentrar o resultado de uma variável inerente à produção.

Os problemas apontados podem ou não ter sua complexidade operacional aumentada pela própria natureza das tarefas vinculadas ao cálculo do VA. A diversidade e complexidade das informações requeridas para o cálculo exigem constante aperfeiçoamento, como é o caso da tecnologia da informação, da auditoria das informações prestadas pelos contribuintes, padronização de procedimentos etc. Idealizar mecanismos e instrumentos para imprimir maior qualidade, transparência e controle nas diversas bases de dados que integram o cômputo para o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios no ICMS é tarefa constante.

Além das dificuldades apontadas para calcular o VA, bem como das fragilidades conceituais exemplificativas, deve ser observado que é inerente ao caráter marcadamente devolutivo dessa transferência a possibilidade de oscilações acentuadas no VA, dado que é uma variável que sofre injunções não apenas de ordem econômica, mas também de natureza climática, como ocorre com a atividade agrícola. O elevado peso do VA na partilha da cota-parte impede que as oscilações sejam amortecidas por outros critérios; com isso, pode gerar

uma instabilidade no fluxo de recursos municipais, podendo prejudicar o financiamento de políticas públicas, conforme o peso da cota-parte na composição das receitas totais do município.

Como o VA é vinculado ao local da produção, ou seja, é uma variável regida pelo princípio de origem, tem provocado entre os municípios uma “guerra fiscal” por investimentos, como ocorre frequentemente entre os estados em relação ao ICMS. Os municípios competem para aumentar seu VA, nem sempre de forma virtuosa. Eles concedem benefícios fiscais para atrair empresas, alimentando outras batalhas nessa guerra, que comprometem a arrecadação e a neutralidade tributária de impostos que interferem na concorrência entre as empresas.

2.1.3 Avaliação crítica – tendência à concentração

Uma importante questão na avaliação do VA diz respeito à tendência de se concentrar em determinados espaços geográficos. Do ponto de vista conceitual da obrigação tributária diz respeito ao aspecto territorial da hipótese de incidência do ICMS, o local de ocorrência do “fato gerador”. Uma das principais críticas dirigidas ao VA é que ele tem levado a um resultado de coeficiente muito elevado para determinados municípios com população relativamente baixa, gerando uma cota-parte *per capita* anormalmente elevada.

Por certo, todos os estados têm exemplos extremados. Entre muitos indicadores que podem ser construídos, é útil aquele que expressa o valor da cota-parte em termos *per capita*. Este e outros indicadores são analisados na seção 2.3, depois da análise dos critérios adotados pelos estados e dispostos nas respectivas legislações estaduais.

Retomando a discussão da concentração do VA, o fator que explica essa tendência é a própria natureza da variável, vinculada ao local da produção e não, por exemplo, ao local do consumo ou de residência da população. O VA guarda relação com o princípio de origem enquanto o consumo guarda relação com o princípio de destino, conforme se aprofunda em seção específica neste texto. Assim, uma vertente da discussão sobre o VA ocorre no âmbito da reforma proposta para o VA estadual, que entre outros aspectos envolve a adoção do princípio de destino na apropriação do produto da arrecadação das operações interestaduais.

Quando o ICM entrou em vigor em 1967 a coordenação jurisdicional interestadual era regida pelo princípio de origem pura, de modo que o critério do VA ajustava-se à lógica tributária do imposto. O ICM e, depois, o ICMS foram ao longo dos anos gradativamente migrando para um sistema misto, dito de origem restrita, com o propósito de partilhar receita

entre os estados, mediante a adoção de alíquotas interestaduais diferenciadas, inferiores às praticadas nas operações intra-estaduais. Assim, na prática, através das alíquotas interestaduais, obtém-se uma partilha automática de receita entre os estados, vinculada em parte ao local da produção e em parte ao local do consumo; ou seja, parcialmente regida pelo princípio de origem e parcialmente, pelo de destino. Observamos que, ainda no antigo ICM, o produto da arrecadação dos estados já guardava relação significativa não apenas com o local da produção, mas também com o consumo de cada estado.

A partir da CF/88, o ICM transformou-se em ICMS e o sistema caminhou um pouco mais na direção do princípio de destino, pois a partir de 1989, as alíquotas interestaduais do ICMS foram reduzidas ainda mais por ocasião das saídas oriundas do Sul+Sudeste (exceto Espírito Santo) com destino ao Norte + Nordeste + Centro-Oeste + Espírito Santo. Não obstante, a CF/88 manteve intocada a variável VA, com peso mínimo de 75% para partilhar a cota-parte municipal no ICMS, significando dizer que foi mantida uma variável que guarda relação estreita e marcante, para não dizer integral, com o princípio de origem.

Outro aspecto que alterou bastante a configuração do ICMS com a CF/88 foi a ampliação de seu campo de incidência, agregando ao imposto importantes bases contributivas. O imposto passou a incidir também sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, bem como sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, que até então eram submetidos à incidência de tributos de competência da União e que foram extintos. Para o total Brasil, em 2005, 42% da arrecadação de ICMS adveio dos setores de energia elétrica, combustíveis e serviços de comunicação, as chamadas *blue chips* do ICMS. São atividades econômicas com elevado peso na economia, justamente algumas delas com produção altamente concentrada, particularmente no caso da energia elétrica e dos combustíveis. Conseqüentemente, o critério baseado no VA passou a ter uma tendência ainda maior à concentração do que ocorria na vigência do ICM.

Como a margem de manobra para minimizar a concentração do VA é de apenas 25% (norma autônoma estadual), tem-se alegado que é insuficiente para desconcentrar a distribuição do ICMS entre os municípios.

Para minimizar a concentração do VA e cobrir um certo vácuo legislativo, o VA de determinadas atividades econômicas tem sido calculado mediante critério misto, imprimindo características de consumo à variável VA, conceitualmente vinculada à produção. Esse é o caso, por exemplo, do VA dos setores de distribuição de energia elétrica, fornecimento de água e serviços de comunicação, cujo cálculo não tem sido feito com base no princípio de

origem, mas sim com base no princípio de destino, conforme antes analisado. Para essas atividades, o VA passou a ser apropriado pelo local do consumo, não obstante de modo frágil, pois depende da interpretação que vem sendo dada à LC nº 63/90, que, conforme dissemos, não é suficientemente detalhada para respaldar e harmonizar determinados procedimentos que vêm sendo utilizados pelos estados.

Adiante, uma análise dos critérios adotados pelos estados para a fração autônoma da cota-parte, assim entendida aquela que é regulada por lei estadual. Com isso, disporemos de uma avaliação completa dos critérios e, então, podemos verificar alguns resultados no ano de 2004 e partir para a seção que trata de soluções alternativas para a partilha da cota-parte.

2.2 Os critérios regulados por lei estadual

Nesta subseção, é analisada a sistemática da cota-parte regida por critérios de partilha dispostos em norma estadual, de 25%, no máximo, adotada ainda no antigo ICM – a partir de 1980, quando a fração autônoma foi inserida por alteração –, e que até hoje regula a cota-parte dos municípios no ICMS.

2.2.1 *Função ou caráter da fração regulada por lei estadual*

Vimos que originalmente a cota-parte era uma transferência integralmente devolutiva e que foi se afastando progressivamente dessa forma pura de devolução. Em 1980, uma importante medida tornou a cota-parte, de fato, um dispositivo híbrido, composto por uma parte majoritária (75%), que manteve o caráter marcadamente devolutivo, e outra parcela de 25%, cuja decisão de distribuição foi concedida à legislação estadual. Essa medida foi, basicamente, uma forma de reduzir a rigidez do critério alocativo desse importante fluxo de recursos, permitindo que os estados adaptassem sua distribuição às especificidades de suas economias internas e/ou ao perfil de prioridades que julgassem mais pertinentes.

Vale aqui lembrar que, ao contrário da totalidade das Federações no mundo, no Brasil, os estados não têm controle administrativo e financeiro sobre seus municípios. Assim, também ao contrário das demais Federações, as transferências de estados para os municípios, até a edição dessa medida, eram basicamente livres, sem que o governo estadual pudesse interferir na sua utilização. A parcela estadual da cota-parte, portanto, é um caso isolado em nossa Federação, ao permitir que os governos estaduais de alguma maneira interfiram, através de lei estadual, na destinação de parte dos recursos pertencente aos municípios. Essa colocação é válida, mesmo que se leve em conta que a livre disposição por lei estadual é

tarefa das assembleias legislativas, onde se fazem presentes também as forças municipalistas, como é o caso das associações municipais.

A Constituição não estabelece qualquer restrição à escolha de critérios pela lei estadual. O estado tanto pode optar por critérios altamente redistributivos, beneficiando municípios pobres, como pode simplesmente optar por replicar o critério do VA, com o que os 25% se somariam aos 75% sob um critério unificado a nível nacional. Assim, em vista de tratar-se de norma autônoma estadual, os critérios podem assumir várias características, conforme se verifica a seguir.

2.2.2 Análise dos critérios adotados para a fração regulada por lei estadual

É útil que a análise dos critérios adotados com base na fração regulada por lei estadual seja submetida a uma metodologia vinculada a algum ordenamento e lógica conceitual. Com isso, pode-se evitar interpretações empíricas, análises meramente descritivas e um detalhamento excessivo dos critérios adotados. A análise envolve várias dimensões. A depender do objetivo, os critérios podem ser separados conforme seu vínculo com indicadores econômicos, sociais, ambientais, fiscais etc., numa espécie de classificação setorial. Nesse caso, e como exemplo, o critério “produção agrícola” é uma variável de natureza econômica, enquanto o critério “área de preservação” tem forte componente ambiental. A classificação aqui apresentada é meramente didática, pois em alguns casos o critério pode ser visto de mais de uma maneira. Dificilmente são tipos “puros”, de modo que podem comportar mais do que uma classificação.

Isto posto, a escolha recaiu sobre a tipologia de transferências intergovernamentais que tem respaldado os estudos do FFEB desde 2005 e que é proposta por PRADO (2003a, e 2003b). Assim, os critérios adotados pelos estados foram organizados de acordo com a seguinte classificação:

- critérios de caráter devolutivo;
- critérios de caráter redistributivo;
- critérios de caráter redistributivo/compensatório; e
- critérios de caráter redistributivo/vinculado a programas de cooperação intergovernamental.

Vimos ao longo do texto que a função dos critérios devolutivos (devolução tributária) é a de distribuir recursos consoante a capacidade econômica de cada jurisdição, em estreita correlação com o nível de desenvolvimento e renda gerada em seu espaço econômico.

Como regra geral, critério redistributivo é todo aquele que não tenha característica de devolução tributária. Visa transferir ao ente, valor que não obteria na hipótese de que ele próprio cobrasse o imposto. No mais das vezes, visa atenuar os desequilíbrios de capacidade de gasto entre as jurisdições onde a pouca expressão de sua realidade econômica inviabilizaria a prestação de serviços públicos de qualidade, aproximando as receitas *per capita* entre as localidades, hipótese em que o critério redistributivo tem um atributo equalizador. Contudo, é necessário ter presente que nem todo critério redistributivo é redutor de disparidades.

Em vista disso, bem como da variedade de critérios adotados pelos estados, adotamos uma subdivisão para critérios de caráter redistributivo/compensatórios e redistributivo/ cooperação intergovernamental. Os critérios compensatórios direcionam parcela da cota-parte para ressarcir impactos negativos na base econômica municipal ou para premiar determinadas práticas e comportamentos. Aqui, denominamos critérios de cooperação intergovernamental aqueles associados aos setores de saúde e educação, por analogia às transferências intergovernamentais para execução de gastos nos programas Fundef e Fundeb (educação) e SUS (saúde). Em que pese a flexibilidade inerente à parcela autônoma e a variedade de critérios adotados pelos estados, constata-se a predominância de algumas variáveis. A tabela 1 apresenta o resultado da tipologia, com os critérios adotados pelos estados, identificando também o peso de cada critério para o conjunto dos estados. Para que fosse possível visualizar o grau de importância atribuído a cada um na média “total Brasil” foi necessário eleger uma variável que permitisse ponderar os critérios. Assim, a média do conjunto dos estados foi obtida ponderando-se cada critério pelo ICMS arrecadado em cada um dos 26 estados. Isso permite verificar em termos financeiros a proporção da cota-parte regida por cada critério para a média Brasil. Optamos por esse procedimento, pois não seria oportuno o cálculo de médias aritméticas (simples). Por exemplo, não seria adequado calcular a média aritmética (simples) do critério populacional de estados tão diferentes como São Paulo e Amapá. Logicamente, é a própria variável que se ajusta à média ponderada da variável população; todavia, para critérios como inverso da taxa de mortalidade infantil, área de preservação e tratamento do lixo, entre tantos outros, seria muito difícil obter informação sobre os 26 estados. Por isso, a escolha recaiu sobre a arrecadação de ICMS, uma vez que nos pareceu a informação mais adequada como referência comum para o cálculo das médias ponderadas. **Tabela 1 – Tipologia e proporção dos critérios regulados por lei estadual para a cota-parte dos municípios no ICMS**

Tipologia e Descrição Resumida dos Critérios	% Na Fração Regulada Por Lei Estadual*
a) Devolutivo:	6,6%
Valor adicionado **	6,6%
b) Redistributivos:	67,0%
População	30,7%
Linear	19,5%
Área geográfica	9,4%
Área cultivada	4,1%
Nº de propriedades rurais	2,7%
Inverso dos índices população, área e valor adicionado	0,6%
c) Redistributivos/compensatórios:	20,9%
Receita própria	8,6%
Vinculados ao meio ambiente:	4,2%
Área de preservação	
Unidade de conservação (terra indígena)	
Área inundada por hidrelétricas	
Área e qualidade de mananciais	
Municípios mineradores	
Tratamento de lixo e esgoto	
Produção agrícola	3,1%
Estabilizar fluxos de transferências de municípios com perda no coeficiente	2,0%
Município com índice preliminar baixo	1,5%
Produtividade primária	1,0%
Patrimônio histórico e cultural	0,4%
Pontuação no Projeto Parceria	0,1%
d) Redistributivos/cooperação intergovernamental:	5,6%
Saúde	3,1%
Educação	2,5%
Total geral	100%

Fonte: elaborada pelos autores com base na legislação dos estados.

* Média ponderada pelo ICMS de cada um dos 26 estados.

** Trata-se do VA utilizado além do 75% imposto pela CF e pela LC nº 63/90.

Deve ser informado também que esta subseção trata apenas da fração da cota-parte regulada por lei estadual. Desse modo, os 25%, no máximo, que a CF permite que sejam desta forma regulados, aqui, equivalem a 100% da norma estadual, e assim estão expressos nos percentuais que constam nas tabelas e na análise descritiva. Primeiro de tudo, são analisados os critérios como resultado da média para o conjunto dos estados que os adotam (média total Brasil); em seguida, os comentários discriminados por estados, para que melhor se possa verificar as especificidades

Critérios com caráter devolutivo

De acordo com a tipologia utilizada, cinco estados adotam critérios dessa natureza, que na média total Brasil resultou em peso de 6,6% da fração legislada por lei estadual dedicada a apenas uma variável de caráter devolutivo, que é o valor adicionado. Pode ocorrer um aumento no grau de concentração inerente a essa variável, na distribuição da cota-parte dos respectivos estados que a adotam, a menos que a atividade econômica desses estados seja mais bem distribuída do ponto de vista espacial, o que é improvável.

O estado que dá maior peso ao VA é Goiás, onde 60% da fração autônoma da cota-parte é distribuída segundo esse critério. Se somarmos o peso do VA nesse estado levando em conta tanto a parcela regulada por lei estadual quanto a parcela determinada por LC, obtém-se 90%, o que imprime um caráter marcadamente devolutivo à cota-parte de Goiás. O mesmo, ainda que em menor grau, pode ser considerado em relação a Santa Catarina, onde 40% da norma estadual é utilizada para o VA. Rio Grande do Norte, Minas Gerais e São Paulo também “turbinam” a cota-parte utilizando o VA com peso superior ao imperativo legal de 75%.

Tabela 2 – Distribuição por estados do critério de caráter devolutivo

Estado	Valor adicionado
Goiás	60%
Santa Catarina	40%
Minas Gerais	18,72%
Rio Grande do Norte	20%
São Paulo	4%
TOTAL BRASIL (média ponderada pelo ICMS de cada estado)	6,6%

Fonte: elaborada pelos autores com base na legislação dos estados.

Uma peculiaridade importante. O Amapá não calcula o VA para a fração determinada pela LC, por dificuldades operacionais. Até 2005, 100% da cota-parte foi distribuída com critério proporcional à arrecadação de ICMS, com os índices de participação sendo anualmente calculados até 2002 e mantidos “congelados” a partir de então. A partir de 2006 a UF passou a aplicar os 10 critérios estabelecidos pela lei estadual para os 25% da cota-parte, mantendo congelado o índice relativo à participação na arrecadação com peso de 75%. Esse

procedimento imprime um caráter ainda mais concentrador à cota-parte de Amapá, haja vista o critério da arrecadação ser mais concentrado do que o critério do VA.

Critérios com caráter redistributivo

Chama atenção o peso do conjunto dos critérios vinculados a alguma lógica redistributiva, com participação de 67% na média total Brasil. Se adicionarmos os critérios de caráter redistributivo/compensatório e redistributivo/cooperação intergovernamental, então, obtém-se 93% da fração regulada por lei estadual dedicada, principalmente, a reduzir o grau de concentração provocado pelo critério do VA, estabelecido de forma impositiva na CF e na LC. Vimos que apenas 6,6% da norma estadual, em média, é de caráter devolutivo, mediante a adoção do próprio VA, em proporção superior ao obrigatório. Nesse sentido, é possível que seja pertinente adotar variável redistributiva na parcela impositiva da norma, pois fica denotado um esforço para reduzir o caráter ainda marcadamente devolutivo da cota-parte, produzido pelo critério do VA.

Adiante, em outra subseção, será avaliada a hipótese de adoção obrigatória do critério população. Deve ser observado que a população é a variável que isoladamente tem o maior peso de todos os critérios redistributivos, com 30,7% na média dos 26 estados. Esse critério contribui para reduzir a tendência à concentração do VA, sendo o que mais se ajusta ao princípio da responsabilização, no sentido de que os recursos públicos fluam preferencialmente para os cofres da jurisdição onde o cidadão demanda por serviços públicos.

Causa estranheza a elevada participação do critério linear, que, isolado, pesa 19,5% na média Brasil. Também denominado nas legislações estaduais por “equitativo”, “igualitário”, “fixo” e “cota mínima”, consiste em distribuir determinada proporção da cota-parte em partes iguais entre todos os municípios do respectivo estado. A justificativa implícita é favorecer os municípios com baixa população e atividade econômica inexpressiva, mas a verdade é que é difícil entender qual a lógica que norteia tal critério, desprovido de qualquer sentido técnico. Sendo a dotação dividida simplesmente pelo número de municípios, é evidente que fica dissociada da referência relevante para a necessidade de recursos, que pode ser muito melhor obtida pela variável população. A única (e um tanto desconexa) explicação é a de que trata-se de uma distribuição “*per capita* município”, o que por sua vez não é argumento que respalde a defesa do critério linear.

Tabela 3 – Distribuição por estados dos critérios de caráter redistributivo

Estado	População	Linear	Área	Área cultivada	Propriedades rurais	Inverso pop., área e VA	TOTAL
Acre	100%						100%
Alagoas	20%	60%	20%				100%
Amazonas	4%	96%					100%
Maranhão	20%	60%	20%				100%
Pará	20%	60%	20%				100%
Paraíba	20%	80%					100%
Piauí	50%		50%				100%
Roraima		100%					100%
Sergipe		100%					100%
Rio de Janeiro	27,8%	32,7%	30,8%			6,9%	98,2%
Rio Grande do Norte	40%	40%					80%
Rio Grande do Sul	28%		28%		20%		76%
São Paulo	52%	8%		12%			72%
Bahia	40%		30%				70%
Mato Grosso do Sul	20%	20%	28%				68%
Rondônia	2%	56%	2%				60%
Santa Catarina		60%					60%
Amapá	19,6%	28,0%	4,4%	5,6%			57,6%
Ceará	20%	30%					50%
Tocantins	8%	32%	8%				48%
Espírito Santo			20%		28%		48%
Paraná	24%	8%	8%		8%		48%
Minas Gerais	18,8%	22%	4%				44,8%
Goiás		40%					40%
Mato Grosso	16%		4%				20%
Pernambuco							0%
TOTAL BRASIL (média ponderada pelo ICMS dos 26 estados)	30,7%	19,4%	9,4%	4,1%	2,7%	0,6%	67,0%

Fonte: elaborada pelos autores com base na legislação dos estados.

O terceiro critério em grau de importância é a área geográfica, com 9,4% na média Brasil. Se adicionarmos o critério da área cultivada, resulta em 13,5% na média ponderada dos estados. É um critério relevante, dado que a extensão territorial do município frequentemente envolve custos mais elevados para provisão de serviços e não é considerada em nenhuma das transferências municipais. No FPM, o critério é só população, não importa

se é concentrada ou dispersa no espaço geográfico municipal. Na cota-parte, é só produção, com tendência à concentração. Assim, é razoável que alguns estados, principalmente aqueles que têm alguns municípios de tamanho maior do que a média estadual, procurem compensar esses custos.

Os critérios população, linear e área, que em conjunto detém 59,5% da fração autônoma da cota-parte na média Brasil, têm como vantagem a disponibilidade de informações e a simplicidade de cálculo. No que segue, é feita a análise dos critérios redistributivos por estados, para que se possa verificar e comentar determinadas especificidades.

É relevante observar que apenas o estado de Pernambuco não adota nenhum critério de caráter redistributivo para a cota-parte. Acre, Alagoas, Amazonas, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Roraima e Sergipe destinam 100% da norma estadual para critérios redistributivos de população, linear e área, os quais minimizam o efeito concentrador da variável VA.

Há muitos anos o Acre não aplica os critérios definidos na CF, de no mínimo 75% para o VA e, no máximo, 25%, conforme lei estadual, mas, sim, um critério único definido através de portaria, que resulta de um acordo entre todos os prefeitos, os quais optaram pelo critério populacional, por faixas, análogo ao método aplicado para a partilha do FPM.

A variável população é detalhadamente analisada em outra subseção, de modo que se comenta aqui os demais critérios redistributivos. O critério linear é utilizado por 19 estados. No caso de Roraima e Sergipe, a integralidade da fração autônoma é dedicada a esse critério, seguido do Amazonas e da Paraíba, que destinam, respectivamente, 96% e 80% para essa variável. Quanto maior o seu peso, maior a distorção que pode causar em termos *per capita*, dada a ausência de vínculo do critério linear com qualquer lógica de caráter econômico ou social.

Um total de 16 estados adotam área geográfica ou área cultivada (nesse último caso, apenas São Paulo e Amapá), em nenhum deles com peso superior a 50% do conjunto dos critérios regulados por lei estadual. No caso do Rio Grande do Sul, quando se tratar de área de preservação ambiental ou inundada por barragens, ela é multiplicada por três, para fins de cálculo do índice de cada município, o que imprime um caráter ambiental à variável área neste estado, em relação ao qual, por impossibilidade de separação, não foi possível classificar como “meio ambiente”.

O número de propriedades rurais e o inverso dos critérios população, área e VA completam o conjunto dos critérios redistributivos. O número de propriedades rurais é

empregado por Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Paraná. O inverso dos critérios população, área e VA é adotado pelo Rio de Janeiro, o que causa estranheza, pois se para o VA o cálculo de seu inverso permite uma redistribuição em favor dos municípios mais pobres, o mesmo não se pode dizer do inverso da população e da área. Qual o sentido de aplicar o inverso da população? Aumentar a cota-parte dos municípios menos populosos? E o inverso da área? Quanto menor a extensão territorial maior a cota-parte? É possível que não estejamos fazendo uma interpretação correta desse critério.

Outra peculiaridade, no Rio de Janeiro, é que o estado é dividido em nove regiões para aplicar os critérios, visando obter uma distribuição inter-regional. Por exemplo, o índice correspondente à população é o resultado da relação percentual entre a população residente no município e a população total da respectiva região. O mesmo procedimento é adotado para os demais critérios.

Critérios com caráter redistributivo/compensatório

Conforme nossa tipologia, 20,9% das normas estaduais, na média Brasil, são utilizadas para redistribuir a cota-parte, segundo parâmetros e variáveis vinculados a algum mecanismo de caráter compensatório. São variáveis adotadas com a especificidade de “compensar”:

- na forma de “ressarcimento”, o uso alternativo do espaço geográfico que não pode ser empregado para outros fins econômicos (áreas de preservação, unidades de conservação indígena, áreas inundadas por hidrelétricas, área e qualidade de mananciais); e
- na forma de “premiação” a determinadas práticas e comportamentos (esforço fiscal próprio de arrecadação, preservação do patrimônio histórico e cultural, tratamento de lixo e esgoto, elevada produtividade primária);

- além de “compensar” fatores adversos como é o caso de município com queda no coeficiente ou em que este tenha resultado preliminar baixo, supressão de receita de Imposto Único Sobre Minerais do País, imposto este que foi extinto em 1988 (critério: municípios mineradores).

Muitos desses critérios também podem ser considerados redistributivos. Novamente, deve ser esclarecido que a classificação na família dos compensatórios não impede que também tenham característica redistributiva ou que estejam associados a programas de cooperação intergovernamental entre o estado e respectivos municípios. Por outro lado, percebe-se que alguns critérios de caráter compensatório são bastante direcionados, podendo inclusive beneficiar poucos municípios, como é o caso da compensação por área inundada por hidrelétricas e unidade de conservação de terra indígena.

Em que pese a fama e a exploração política dos meritórios critérios vinculados à preservação do meio ambiente, a variedade de critérios dedicados a essa categoria, a complexidade e os custos operacionais para o seu cálculo, apenas 4,2% da cota-parte é distribuída segundo critérios compensatórios vinculados à questão ambiental na média total Brasil. A variável receita própria, que em geral expressa o esforço fiscal próprio de arrecadação, tem o dobro do peso dos critérios vinculados ao meio ambiente; ou seja, 8,6% da fração regulada por lei estadual. A produção agrícola/agropecuária, com peso de 3% da fração regulada por lei estadual na média Brasil, é indicador apurado de modo semelhante à apuração do VA do setor agrícola, que na maioria dos estados, está mais próximo do conceito de valor da produção do que de VA, por não deduzir, no todo ou em parte, o consumo intermediário utilizado no próprio setor. Esse aspecto imprime um caráter devolutivo à variável produção agrícola/agropecuária, que, não obstante, foi classificada na família dos critérios de caráter compensatório, por provocar uma espécie de “dupla contagem” em relação ao critério do VA. Assim, concluiu-se que visa “compensar” os municípios de base agrícola ou agropecuária, mediante pressuposto de que geram, proporcionalmente, pouco VA por não terem os produtos agrícolas elevado grau de elaboração e relativamente aos municípios mais industrializados. Nota-se que, no mais das vezes, é critério adotado por estados com forte base agrícola.

Tabela 4 – Distribuição por estados dos critérios de caráter redistributivo/compensatório

Estado	Receita própria	Meio ambiente	Produção agrícola	Estabilizar fluxos de transferência	Municípios com índice preliminar baixo	Produtividade primária	Patrimônio histórico e cultural	Pontuação projeto parceria	TOTAL
Pernambuco	4%	12%		68%					84%
Mato Grosso	16%	20%							36%
Tocantins		40%							40%
Mato Grosso do Sul	20%	12%							32%
Bahia					30%				30%
Espírito Santo			24%						0,24
São Paulo	20%	4%							24%
Amapá	10,4%	5,6%					5,6%		21,6%
Paraná		20%	32%						52%
Rondônia		20%	20%						40%
Minas Gerais	8%	4,4%	4%				4%		20,4%
Rio Grande do Sul						14%		2%	16%
Rio de Janeiro	1,8%								1,8%
TOTAL BRASIL*	8,6%	4,2%	3%	2%	1,5%	1%	0,4%	0,1%	20,9%

Fonte: elaborada pelos autores com base na legislação dos estados.

* média ponderada pelo ICMS dos 26 estados

Integram ainda a família dos compensatórios, os critérios para estabilizar fluxos de transferências, para município com índice preliminar baixo, produtividade primária, patrimônio histórico e cultural e pontuação projeto parceria.

Vejam os critérios redistributivos/compensatórios por estados. De longe, Pernambuco é o estado que mais aplica critérios dessa natureza, com 84% da norma estadual dedicada a esse tipo de critério, principalmente, com o objetivo de estabilizar o fluxo de transferência de municípios que apresentam perdas no coeficiente, critério que tem peso de 68%. Como o peso dado a esse critério é elevado, acredita-se que imprima uma certa característica de “congelamento” aos coeficientes de participação. Visa diminuir a instabilidade dos repasses da cota-parte, o que pode ser oportuno em situações emergenciais, tais como inundações ou secas. No entanto, sendo utilizado em qualquer circunstância de queda nos índices de participação, pode desestimular a arrecadação tributária própria.

Parâmetro semelhante é empregado pela Bahia, onde 30% da fração autônoma visam ao ajuste dos coeficientes de participação dos municípios com resultado preliminar abaixo de 0,18001% no coeficiente. Aliás, esse é o único critério de caráter compensatório utilizado pela Bahia.

Minas Gerais e Amapá são os únicos estados que compensam na forma de premiação a preservação do patrimônio histórico e cultural; enquanto o Rio Grande do Sul premia a produtividade primária com 14% e pontuação projeto parceria com 2%.

Como antes referido, o critério de caráter compensatório mais significativo é o estímulo ao esforço na obtenção de “receita própria” municipal, adotado por sete estados, um atributo elogiável, ainda que envolva dificuldade e seja inevitável um certo grau de subjetividade para calcular essa medida.

Denota-se que o meio ambiente integra o elenco de preocupações de apenas nove estados, que compensam perdas ou premiam práticas vinculadas a fatores ambientais, e que a integralidade dos critérios compensatórios é dedicada a esse tipo de variáveis no Tocantins, no Paraná e em Rondônia, com peso de 40%, 20% e 20%, respectivamente, da fração regulada por lei estadual. É adotado um variado cardápio de variáveis compatíveis às preocupações ambientais regionais, com as seguintes especificidades: unidade de conservação (terra indígena) no Mato Grosso; área de preservação, tratamento de lixo e esgoto e municípios mineradores, em Minas Gerais; área de preservação e área e qualidade de mananciais, no Paraná (o primeiro estado do Brasil a adotar em 1992 o denominado fator ecológico); área preservada e área inundada por hidrelétricas em São Paulo; meio ambiente, unidade de conservação, combate a queimadas e conservação dos solos, em Tocantins;

unidade de conservação e tratamento do lixo em Pernambuco e área de preservação em Rondônia. Por impossibilidade de separação, o cálculo não inclui o Rio Grande de Sul, onde a área de preservação ambiental ou inundada por barragens vale três vezes mais do que a área geográfica “normal”.

Apenas Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais e Rondônia empregam o critério da produção agrícola ou agropecuária. O Paraná, considerado um estado com forte economia agrícola, é o que adota um peso maior, ou seja, 32% da fração autônoma, o que em alguns municípios chega a resultar em índice de participação superior ao índice do valor adicionado, compensando dessa forma o reduzido grau de industrialização desses municípios.

Critérios com caráter redistributivo/cooperação intergovernamental

Integram a tipologia da cota-parte os critérios vinculados a programas de cooperação intergovernamental, um vínculo que se estabelece entre os repasses e a finalidade do gasto municipal nas áreas de saúde e educação, embora os repasses da cota-parte não sejam vinculados, não obrigando, portanto, os municípios a utilizarem os recursos de forma consistente com o critério. Cabe observar, ainda, que são critérios que podem ser também associados àqueles que foram classificados como tipicamente compensatórios e redistributivos.

Na média Brasil, esses critérios representam 5,5% da parcela autônoma da cota-parte, 3% para variáveis vinculadas ao setor saúde e 2,5% ao setor educação. Há que se refletir se é oportuno adotar critérios vinculados ao setor educação na cota-parte. Isso porque 15% do produto da arrecadação de ICMS foi retido no Fundef de 1998 a 2006, bem como a retenção no Fundeb é de 16,66% em 2007, 18,33% para 2008 e 20% a partir de 2009. A retenção alcança tanto a cota-parte estadual quanto a municipal. Os recursos são depositados em conta específica e, então, distribuídos internamente em cada estado, de acordo com o número de alunos matriculados, seja na rede pública estadual ou na municipal, no ensino fundamental, no caso do Fundef, e nos ensinos fundamental e básico, no caso do Fundeb.

Na avaliação por estados percebe-se que oito deles utilizam variáveis vinculadas à saúde e educação nas respectivas legislações estaduais. Direccionam parcela significativa a esses setores, os estados de Ceará e Mato Grosso. No Ceará, 50% da fração regulada por lei estadual é aplicada em educação, com cálculo que considera o gasto em ensino fundamental sobre receita corrente total. No Mato Grosso, 44% é vinculado à saúde, onde o denominado coeficiente social é calculado tomando por referência o IDH.

Tabela 5 – Distribuição por estados dos critérios com caráter redistributivo/cooperação intergovernamental

Estado	Saúde	Educação	TOTAL
Ceará		50%	50%
Mato Grosso	44%		44%
Espírito Santo	28%		28%
Amapá	10,4%	10,4%	20,8%
Minas Gerais	8%	8%	16%
Pernambuco	8%	8%	16%
Tocantins	16%		16%
Rio Grande do Sul	4%	4%	8%
TOTAL BRASIL (média ponderada pelo ICMS dos 26 estados)	3,1%	2,5%	5,5%

Fonte: elaborada pelos autores com base na legislação dos estados.

Em seguida, vem o Espírito Santo, que destina 28% da norma estadual para critério na área da saúde, medida através de vários parâmetros: Consórcio de prestação de serviços de saúde, gasto municipal em saúde e saneamento e gestão avançada em saúde. Além disso, o estado tem uma peculiaridade, ao distribuir 2% da cota-parte, linearmente, entre seus 10 municípios com o maior valor adicionado, com a condição de que cada um deles esteja enquadrado na gestão avançada do sistema de saúde.

No Amapá, Minas Gerais e Pernambuco, os pesos se dividem de modo equivalente entre educação e saúde, com as seguintes especificidades: no Amapá, a educação é medida em termos do percentual de matrículas; Minas Gerais mede através dos gastos municipais com educação e saúde, bem como equipes e população atendida, para incentivar os municípios com programas específicos de desenvolvimento da saúde das famílias; e Pernambuco usa como indicadores, o ensino fundamental, na educação, e o inverso da mortalidade infantil, na saúde.

O Rio Grande do Sul beneficia aqueles municípios que mais se empenham para diminuir o analfabetismo e a mortalidade infantil, pois a medida é o inverso da taxa de evasão escolar, para o caso da educação, e o inverso da mortalidade infantil, para a saúde. Por fim, o estado de Tocantins, onde o saneamento básico e a conservação da água são parâmetros para medir critério vinculado à saúde.

Considerações finais

Alguns estados adotam inúmeros critérios, verificando-se até mesmo uma certa fragmentação, como no caso de Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Tocantins. Desconsiderando a possibilidade de aumento nos custos operacionais e de controle, decorrentes da necessidade de lidar com tantas variáveis, caberia indagar se apesar da fragmentação se considera que tem sido feito bom uso da autonomia.

É oportuno aprofundar este estudo para investigar as motivações que levaram à adoção de cada critério e em que circunstância histórica e contexto político surgiram, pois indicaria como tem sido utilizado o princípio da autonomia. Isso possibilitaria verificar se tal autonomia deve ser ampliada – com vistas a permitir maior flexibilidade e margem de manobra para a adoção de critérios vinculados a políticas e programas governamentais regionais – ou, ao contrário, se deve ser reduzida. Se os estudos indicarem que os estados que adotam uma variedade de critérios têm feito bom uso da autonomia para dispor da lei estadual, então, a fragmentação indicaria que o espaço atual de 25% pode estar “apertado”. Ao revés, também se poderia verificar em que medida a adoção de muitos critérios é sinal de disputa de grupos de interesse, fazendo uso político desse espaço para a lei estadual.

Não apenas os deputados podem fazer uso político da cota-parte. Também o Executivo pode ter interesses específicos. Por exemplo, no Paraná, em 1998, a lei foi alterada para substituir o critério da população total pelo da população rural, com o intuito de se aumentar a cota-parte de pequenos municípios que cediam essa fonte como garantia a empréstimos tomados junto ao Estado. Foi exatamente o órgão repassador dos empréstimos que obteve apoio político dos deputados estaduais para aprovação rápida da lei.

Enfim, os dados já expostos demonstram que provavelmente há uma forte tendência dos governos estaduais à utilização de um número elevado de variáveis. O excesso de variáveis aumenta os custos, a complexidade operacional e a fragmentação. A experiência brasileira sugere que pode ser freqüente a situação em que a multiplicidade de pressões incidentes sobre os governos estaduais pelos diferentes interesses municipais seja resolvida não pela discussão e escolha de uma política ampla estadual, mas pela fragmentação das dotações, sem qualquer critério mais geral.

Vale destacar ainda o peso significativo que a variável população assume entre os critérios estaduais. É uma indicação clara da necessidade de contrapor, de alguma forma, o impacto extremamente concentrador do critério principal e impositivo para os 75%, o VA.

Retornaremos essa questão mais à frente para discutir a conveniência de se atribuir a esse critério uma maior importância no mecanismo de distribuição da cota-parte.

2.3 Avaliação da cota-parte em 2006 para casos selecionados

Vimos na subseção 2.1.3 que uma importante vertente na avaliação do VA diz respeito à tendência de se concentrar em determinados espaços geográficos. Foi verificado que um indicador muito útil é aquele que expressa o valor da cota-parte em termos *per capita*. Esse indicador é altamente pertinente, se considerarmos que a receita da cota-parte destina-se ao orçamento municipal e que a provisão de serviços tem uma forte relação com o número de habitantes.

Os valores de cota-parte de que trata esta subseção são aqueles que os municípios contabilizaram em seus balanços como transferência recebida dos respectivos estados em 2006. A fonte original é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2006), e o universo de municípios que prestaram informação totalizou 4.807 por ocasião da consulta que procedemos em setembro de 2007. O montante global de cota-parte transferida a esses 4.807 municípios em 2006 foi de R\$ 38,6 bilhões, não incluindo municípios que eventualmente não prestaram informação à STN. Trata-se de valores líquidos, no sentido de que 15% foi retido para o Fundef (ver gráfico 1).

Ressaltamos, ainda, que o valor da cota-parte é resultado que leva em conta para a partilha, o critério do VA e também todos os critérios regulados por lei estadual. Dito de outro modo, os repasses são proporcionais ao índice de participação de cada município, resultante do conjunto de critérios. Não obstante, o elevado peso do VA no conjunto dos critérios dificulta e até mesmo impede que os demais – caso daqueles de caráter redistributivo – consigam imprimir uma distribuição espacial mais homogênea na cota-parte, como se percebe no exame dos indicadores das tabelas que integram esta subseção. Este aspecto será aprofundado mais adiante.

Como foram transferidos R\$ 38,6 bilhões de cota-parte aos municípios em 2006, na média total Brasil obtém-se um valor de R\$ 226,7 por habitante, conforme se verifica na tabela 6. As capitais, em média, têm uma cota-parte *per capita* de R\$ 218,2, resultado 3,75% inferior à média nacional. Assim, observa-se que as disparidades não são acentuadas quando o indicador é visualizado em termos médios mais abrangentes. As diferenças começam a aparecer de modo mais nítido quando o repasse *per capita* da cota-parte é calculado por regiões. As discrepâncias são marcadamente acentuadas para os agrupamentos relativos à

média dos 100 municípios com os maiores valores *per capita* e para a média dos 100 municípios com os menores valores *per capita*. Enquanto o primeiro grupo teve uma cota-parte *per capita* média de R\$ 1.777,6, o mesmo indicador para o segundo grupo foi de apenas de R\$ 18,4.

Conforme referido, a concentração é muito acentuada para o caso dos 100 municípios que integram o *ranking* dos maiores valores de cota-parte em termos *per capita*. Com 1,74% da população total do país, eles detém 8% da cota-parte total, que em termos *per capita* é 6,8 vezes superior à média brasileira. Deve ser observado que nenhuma capital está entre esses 100 casos “extremos”.

Os estados que integram as regiões mais industrializadas do país arrecadam mais ICMS; com isso, o montante da cota-parte também é maior, característica que é mantida mesmo quando os valores são divididos pelo número de habitantes.

Tabela 6 – Indicadores da cota-parte de ICMS em 2006 por regiões e agrupamentos selecionados

Regiões e municípios Selecionados	População	Cota-parte		Participação no total Brasil		
	Milhões de hab. (1)	R\$ Milhões (1)	<i>Per capita</i> em R\$	População	Cota-parte	<i>Cota-parte per capita</i>
Região Norte	11,5	1.950,8	170,3	6,7%	5,1%	75%
Região Nordeste	47,4	5.814,6	122,6	27,8%	15,1%	54%
Região Centro Oeste	11,6	2.664,6	229,3	6,8%	6,9%	101%
Região Sudeste	73,7	21.695,1	294,2	43,3%	56,2%	130%
Região Sul	26,1	6.484,9	248,7	15,3%	16,8%	110%
Total capitais	41,8	9.113,2	218,2	24,5%	23,6%	96%
Total 100 municípios com Maior valor <i>per capita</i>	1,74	3.093,0	1.777,6	1,0%	8,0%	784%
Total 100 municípios com menor valor <i>per capita</i>	2,85	52,4	18,4	1,67%	0,14%	8%
Total Brasil	170,3	38.609,8	226,7	100%	100%	100%

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados da STN (2006).

(1): estão contidos no universo da população e da cota-parte os 4.807 municípios que prestaram informações à STN.

Considerando que a região Nordeste apresenta a menor cota-parte *per capita*, de R\$ 122,6 por habitante, aproximadamente a metade da média do total Brasil, ressaltamos que essa região conjuga elevado contingente populacional (27,8% do total Brasil) com menor grau de desenvolvimento econômico, tomando-se como *proxy* para este a participação da cota-

parte da região no total Brasil, que é de 15,1%. A região Norte também é pouco industrializada; todavia, tem uma densidade demográfica baixa, e em decorrência disso a participação da cota-parte *per capita* na média Brasil, de 75%, é mais favorável do que a da região Nordeste. A região Centro Oeste apresenta uma posição mais equilibrada em termos do indicador população e cota-parte; ou seja, tanto a participação na população quanto na cota-parte é semelhante. Conseqüentemente, a região tem um valor *per capita* muito próximo ao da média do país. A cota-parte *per capita* da região Sul é 10% superior à da média nacional e a da região Sudeste, 31%. Esta mesma região detém 56,5% do montante da cota-parte nacional e 43,2% da população. Além da região Sudeste ser a mais desenvolvida economicamente do país, nela contribui para um montante superior de cota-parte, em termos absolutos, a sistemática de tributação do ICMS, que é parcialmente tributado no estado de origem.

Tendo em vista que a distribuição do montante da cota-parte não extrapola as fronteiras de cada estado, a cujos municípios fica circunscrito, e levando em conta a heterogeneidade existente em uma mesma região, a tabela 7 permite visualizar os mesmos indicadores por estados, os quais estão em ordem crescente de valor da cota-parte *per capita*.

Tabela 7 – Indicadores da cota-parte de ICMS em 2006 por estados

Estados	Municípios	População	Cota-parte	Cota-parte	Participação no total Brasil		
	Quantidade (1)	Mil habitantes (1)	R\$ milhões (1)	<i>Per capita</i> em R\$	População	Cota-parte	<i>Cota-parte per capita</i>
Maranhão	162	5.268	406	77,1	3,1%	1,1%	34%
Piauí	188	2.836	259	91,4	1,7%	0,7%	40%
Roraima	12	141	14	101,9	0,1%	0,0%	45%
Alagoas	94	2.931	304	103,8	1,7%	0,8%	46%
Paraíba	198	3.397	370	108,8	2,0%	1,0%	48%
Ceará	175	8.069	888	110,1	4,7%	2,3%	49%
Amapá	9	561	66	117,1	0,3%	0,2%	52%
Pará	79	5.325	628	117,9	3,1%	1,6%	52%
Acre	21	682	88	129,0	0,4%	0,2%	57%
Tocantins	119	1.113	147	131,9	0,7%	0,4%	58%
Bahia	315	12.122	1.699	140,2	7,1%	4,4%	62%
Pernambuco	172	8.141	1.178	144,7	4,8%	3,1%	64%
Sergipe	68	1.822	273	149,9	1,1%	0,7%	66%
Rio Grande Norte	140	2.847	436	153,3	1,7%	1,1%	68%
Goías	212	5.442	1.037	190,6	3,2%	2,7%	84%
Rondônia	51	1.559	329	210,8	0,9%	0,9%	93%
Minas Gerais	716	17.883	3.952	221,0	10,5%	10,2%	97%
Rio de Janeiro	77	14.400	3.226	224,0	8,5%	8,4%	99%

Paraná	354	9.963	2.246	225,4	5,8%	5,8%	99%
Santa Catarina	273	5.519	1.423	257,8	3,2%	3,7%	114%
Amazonas	57	3.184	826	259,4	1,9%	2,1%	114%
Rio Grande Sul	468	10.589	2.816	265,9	6,2%	7,3%	117%
Mato Grosso	128	2.774	761	274,4	1,6%	2,0%	121%
Mato Grosso do Sul	77	2.292	719	313,8	1,3%	1,9%	138%
São Paulo	574	38.453	13.388	348,2	22,6%	34,7%	154%
Espírito Santo	68	3.007	1.130	375,6	1,8%	2,9%	166%
Total Brasil	4.807	170.321	38.610	226,7	100%	100%	100%

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados da STN (2006).

(1): estão contidos no universo da população e da cota-parte os 4.807 municípios que prestaram informações à STN.

Uma forma útil de agrupamento pode ser classificar os municípios por faixas de habitantes, com o propósito de verificar a alocação dos recursos da cota-parte *per capita* segundo o tamanho dos municípios. Ao verificarmos a tabela 8, a percepção é a de que a cota-parte *per capita* agrupada por faixas de habitantes produz um resultado, de certo modo, errático, o que ocorre por não haver vínculo entre o critério do VA e o número de habitantes dos municípios, e também pela diversidade de critérios adotados na parcela da cota-parte regulada por lei estadual, conforme temos analisado ao longo do texto.

Tabela 8 – Indicadores da cota-parte de ICMS em 2006: municípios classificados por faixas de habitantes

Municípios	Municípios	População	Cota-parte	Cota-parte	Participação no total Brasil		
					População	Cota-parte	Cota-parte <i>per capita</i>
Classificados pelo nº de habitantes	Quantidade (1)	Mil. habitantes (1)	R\$ Milhões (1)	<i>Per capita</i> - Em R\$			
até 5.000	1.185	3.942,7	1.355,1	343,7	2,3%	3,5%	152%
5.001 a 10.000	1.086	7.830,4	2.002,3	255,7	4,6%	5,2%	113%
10.001 a 20.000	1.113	16.020,7	3.126,9	195,2	9,4%	8,1%	86%
20.001 a 30.000	505	12.318,7	2.499,9	202,9	7,2%	6,5%	90%
30.001 a 40.000	244	8.365,7	1.640,0	196,0	4,9%	4,2%	86%
40.001 a 60.000	226	10.795,9	1.769,2	163,9	6,3%	4,6%	72%
60.001 a 80.000	125	8.622,9	2.323,3	269,4	5,1%	6,0%	119%
80.001 a 100.000	75	6.726,6	1.391,8	206,9	3,9%	3,6%	91%
100.001 a 150.000	88	10.635,5	2.792,5	262,6	6,2%	7,2%	116%
150.001 a 200.000	35	6.133,9	1.551,8	253,0	3,6%	4,0%	112%
200.001 a 300.001	49	11.786,1	2.474,5	209,9	6,9%	6,4%	93%
300.001 a 400.000	28	9.680,7	2.196,8	226,9	5,7%	5,7%	100%
400.001 a 500.000	13	5.840,5	1.304,6	223,4	3,4%	3,4%	99%
500.001 a	22	15.512,0	3.803,9	245,2	9,1%	9,9%	108%

1.000.000							
> 1.000.001	13	36.108,7	8.377,3	232,0	21,2%	21,7%	102%
Total Brasil	4.807	170.321,1	38.609,8	226,7	100%	100%	100%

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados da STN (2006).

(1): estão contidos no universo da população e da cota-parte os 4.807 municípios que prestaram informações à STN.

Tomando como referência a cota-parte *per capita* média nacional de R\$ 226,7, identifica-se que a maior disparidade em relação a essa média aparece na faixa de municípios muito pequenos, com até 5.000 habitantes. São 1.185 municípios nessa faixa, representando apenas 2,3% da população total dos 4.807 municípios incluídos na amostra. Juntos, esses 1.185 municípios detêm 3,5% da cota-parte do total Brasil, o que em termos *per capita* é 52% superior à média nacional. A segunda faixa (de 5.001 a 10.000 habitantes), que reúne 1.086 municípios, também tem uma cota-parte *per capita* superior à média nacional, mas em proporção bem menor: 13%. As quatro faixas seguintes (10.001 a 20.000 habitantes, 20.001 a 30.000 habitantes, 30.001 a 40.000 habitantes e 40.001 a 60.000 habitantes) têm uma cota-parte *per capita* inferior à média nacional. Essa situação novamente se inverte na faixa de 60.001 a 80.000 habitantes, apresentando, a partir de então, oscilações para mais e para menos. Isso reforça comentário anterior de que a cota-parte não tem um vínculo estreito com o número de habitantes, e nem poderia, pois, no mínimo, 75% da partilha é regida pelo critério do VA. A surpresa é que o discurso corrente tem sido o de que o critério do VA na cota-parte beneficia municípios grandes porque estes são economicamente mais fortes (com exceção das cidades-dormitório). Todavia, a cota-parte dos municípios por faixas de tamanho mostra que não é bem assim. Obviamente, os valores absolutos dos municípios maiores são mais elevados, mas em termos *per capita*, a cota-parte é regressiva, ou seja, favorece municípios muito pequenos.

A tabela 9 indica que, quanto mais detalhada a informação, mais aparecem os casos extremos que ficam diluídos nas classificações mais abrangentes. A cota-parte *per capita* apresenta diferenças acentuadas em um mesmo estado. Para facilitar a visualização, em cada estado selecionado é apresentado o município detentor do maior valor na cota-parte *per capita*, o município com o menor valor, a capital do estado e o segundo município mais populoso do estado.

Tabela 9 – Cota-parte de ICMS *per capita* em 2006: municípios selecionados

<i>Estados/municípios</i>	<i>Em R\$</i>	<i>Ranking</i>	<i>Estados/municípios</i>	<i>Em R\$</i>	<i>Ranking</i>
<i>São Paulo</i>			<i>Bahia</i>		
Paulínea	8.492	maior valor	São Francisco do Conde	4.620	maior valor
Francisco Morato	61	menor valor	Mirante	43	menor valor
São Paulo	308	capital	Salvador	98	capital
Guarulhos	363	2º + populoso	Feira de Santana	92	2º + populoso
<i>Mato Grosso do Sul</i>			<i>Rio Grande do Sul</i>		
Alcinópolis	3.439	maior valor	Triunfo	3.369	maior valor
Ladário	114	menor valor	Alvorada	49	menor valor
Campo Grande	211	capital	Porto Alegre	213	capital
Dourados	240	2º + populoso	Caxias do Sul	345	2º + populoso
<i>Minas Gerais</i>			<i>Rio de Janeiro</i>		
Araporã	3.215	maior valor	Porto Real	2.725	maior valor
Ribeirão das Neves	39	menor valor	São Gonçalo	67	menor valor
Belo Horizonte	168	capital	Rio de Janeiro	203	capital
Contagem	296	2º + populoso	São Gonçalo	67	2º + populoso
<i>Mato Grosso</i>			<i>Santa Catarina</i>		
Alto Taquari	2.261	maior valor	Ita	2.087	maior valor
Confresa	66	menor valor	Camboriú	54	menor valor
Cuiabá	208	capital	Florianópolis	137	capital
Várzea Grande	130	2º + populoso	Joinville	279	2º + populoso
<i>Paraná</i>			<i>Pernambuco</i>		
Araucária	1.619	maior valor	Ipojuca	1.606	maior valor
Sarandi	40	menor valor	Cumarú	17	menor valor
Curitiba	163	capital	Recife	283	capital
Londrina	150	2º + populoso	Jaboatão dos Guararapes	158	2º + populoso
<i>Sergipe</i>			<i>Goiás</i>		
Rosário do Catete	1.591	maior valor	São Simão	1.489	maior valor
Itabaiana	35	menor valor	Águas Lindas de Goiás	11	menor valor
Aracaju	138	capital	Goiânia	155	capital
Nossa S ^a do Socorro	90	2º + populoso	Aparecida de Goiânia	50	2º + populoso
<i>Amazonas</i>			<i>Espírito Santo</i>		
Presidente Figueiredo	1.453	maior valor	Anchieta	1.399	maior valor
Iranduba	86	menor valor	Piúma	118	menor valor
Manaus	289	capital	Vitória	855	capital
Parintins	100,6	2º + populoso	Vila Velha	121	1º + populoso

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados da STN (2006).

Uma avaliação da cota-parte pode ser conseguida ao examinarmos alguns indicadores referentes às capitais, em parte, já contempladas na tabelas anteriores. Somadas, as capitais ocupam uma posição bastante equilibrada, com 24,5% da população total Brasil e 23,6% da cota-parte total. Como há um equilíbrio, em termos médios, entre participação na população e no montante, o valor da cota-parte *per capita* é muito próximo ao da média nacional, ficando apenas 4% abaixo da média. Em vista da importância das capitais e de uma percepção de seus problemas decorrentes da metropolização, a tabela 10 apresenta indicadores mais detalhados.

Com poucas exceções, as capitais têm os índices mais elevados de participação entre os municípios dos respectivos estados. Em geral, a capital é também o município mais populoso do estado, e quase sempre também tem base econômica desenvolvida, o que justifica os elevados coeficientes de participação verificados. Em 2007, os maiores coeficientes são de capitais das regiões Norte e Nordeste: Manaus, 57,8%; Macapá, 56,6%; Teresina, 51,5%; São Luiz, 46%; Fortaleza, 41,1%; Natal, 36,5% e Recife, 34,6%, denotando uma maior concentração econômica nas capitais de regiões mais pobres.

Tabela 10 – Coeficiente de participação das capitais na cota-parte total dos respectivos estados e outros indicadores

Fonte: elaborada pelos autores com dados da STN (2006); do IBGE (população) e de secretarias estaduais de Fazenda (coeficientes de participação).

ND: não disponível.

(1) O valor da cota-parte de Boa Vista é de 2004 pois o município não prestou informação sobre 2006 à STN.

(2) O coeficiente de participação de Cuiabá é 2001 e não 2000.

(3) O coeficiente de participação de Porto Velho e de Porto Alegre é 2006 e não 2007.

(4) No Amazonas, a lei estadual que regulamenta a fração autônoma foi declarada inconstitucional (ADI nº 2728). Enquanto não se resolve o problema, o estado vem aplicando os coeficientes de 2004.

Todavia, os coeficientes precisam ser conjugados com outras variáveis, para que melhor se possa contextualizar a questão. Apesar da maioria das capitais deterem elevados coeficientes de participação, em quase todas vem ocorrendo um declínio nos últimos anos. A tabela 10 indica a queda nos coeficientes de 2007 em relação a 2000, o que pode ser um indício preocupante, pois em todas as capitais se verifica crescimento populacional no período. Veja-se o caso de Goiânia, que tem a maior queda no coeficiente (34,7%) em contrapartida a um aumento populacional de 13,7%. Essa capital ainda detém 17,7% da cota-parte total do estado de Goiás, mas é provável que esteja com dificuldades orçamentárias, como deve ser também o caso de outras capitais, principalmente, Salvador, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Porto Velho, Curitiba, Maceió e Belém, que conjugam declínio elevado no coeficiente com crescimento demográfico. Entre estas capitais e como agravante, Salvador, Porto Velho, Curitiba, Maceió e Belém têm um valor de cota-parte *per capita* inferior ao da média nacional.

Apesar de estável, o coeficiente de Florianópolis é o mais baixo das capitais, com 3,6% do total do estado de Santa Catarina. Belo Horizonte e Porto Alegre também têm coeficientes baixos, circunstância que conjugada com o declínio nos coeficientes de 2007 em relação a 2000 e o aumento populacional é indicativo de dificuldades.

Apenas em Palmas o coeficiente cresceu mais do que a população. Em Campo Grande, o coeficiente de 2007 também é superior ao de 2000, mas neste caso o crescimento populacional é menor do que o verificado no coeficiente. As quedas nos coeficientes de participação das capitais podem ser explicadas pela tendência nelas verificada de desconcentração do setor industrial rumo às regiões metropolitanas e ao interior e, em muitos casos, por falta de espaço ou restrições ambientais. Logicamente, a desconcentração industrial precisa ser avaliada em conjunto com outra tendência, que é a de concentração dos serviços nas grandes metrópoles, em consonância, inclusive, com o aumento de suas populações por força da migração. Assim, deve ser considerado que o setor de serviços contribui para a geração de receita própria municipal advinda do ISS em proporção muito maior nas grandes cidades, entre elas as capitais. Nestas, a queda nos coeficientes da cota-parte tem sido compensada pelo aumento da receita própria municipal de ISS, embora não possamos afirmar aqui que uma coisa esteja compensando a outra de modo equivalente, por não termos feito o levantamento da série histórica das fontes de receita dos municípios. É possível que a distorção mais prejudicial às capitais seja aquela decorrente do critério de partilha do FPM, cujo montante direcionado às capitais é de apenas 10% do seu total. Enquanto a cota-parte representou, em média, 17,7% do total das receitas correntes das capitais em 2006, o FPM correspondeu a apenas 6,3% no mesmo ano.

3. ALTERNATIVAS PARA REDUZIR A CONCENTRAÇÃO DO CRITÉRIO VALOR ADICIONADO

Observamos, nas seções anteriores, que a principal crítica ao critério constitucional que regula a distribuição dos 75% da cota-parte é seu caráter concentrador, beneficiando municípios com maior capacidade econômica. Da mesma forma, observamos que a legislação estadual utiliza cerca de um terço dos recursos por ela regulados para, de certa forma, compensar essa concentração. Tudo isso leva à colocação de uma importante questão: até que ponto seria desejável que o conjunto do sistema cota-parte tivesse seus critérios alterados no sentido de reduzir a concentração provocada pela utilização da variável valor adicionado?

Observando-se a estrutura atual da cota-parte, fica evidente que existem duas alternativas para lograr esse resultado. Uma delas seria adotar um critério híbrido para a parcela regulada por lei complementar e outra alternativa seria aumentar a fração da parcela estadual. A primeira, em princípio mais efetiva, seria substituir o atual critério do VA por uma

situação intermediária; ou seja, adotar a combinação de diversos critérios, mantendo uma parte dos recursos submetidos ao critério do VA. A segunda alternativa, que envolveria uma abordagem totalmente distinta, seria reduzir a parcela do VA mediante a ampliação da parcela regulada por legislação estadual, hoje limitada a 25% dos recursos.

A questão básica que subjaz a essas alternativas é o tratamento da autonomia estadual, mesmo mitigada pelos interesses municipais que se fazem presentes nas assembleias legislativas estaduais. A opção por alterar o critério principal mantém a situação atual em que a autonomia estadual fica restrita a apenas um quarto dos recursos. Já a segunda opção ampliaria a autonomia, pois os legislativos estaduais poderiam dispor, sob critérios próprios, de maior parte dos recursos.

3.1 Autonomia *versus* critérios nacionais uniformes: uma discussão

É ilusório e ingênuo assumir que a autonomia é um valor em si mesmo, a ser escolhido a qualquer custo. A autonomia apresenta diversas desvantagens: a primeira refere-se à fragilidade e ao despreparo dos sistemas políticos decisórios locais e, portanto, à possível maior eficiência de políticas de escopo nacional, em que pese a teoria do federalismo fiscal partir da suposição de que a provisão de bens públicos é sempre mais eficiente quando realizada por governos locais. PRADO (2003a) considera que, no Brasil, a experiência negativa com vinculações fiscais até os anos 1980 levou a uma forte rejeição a esse enfoque, mas destaca que as experiências recentes das áreas de educação e saúde têm permitido uma revisão e um menor radicalismo na defesa dessa alternativa. Sistemas como o SUS e o Fundef mostram que a redução da autonomia subnacional pode dar bons resultados. O autor prossegue dizendo que as possíveis vantagens desse viés prevalecem diante de sistemas políticos locais ineficientes ou corruptos, garantindo que pelo menos uma parte dos recursos seja alocada segundo critério técnico, além de se constituir num instrumento relevante para a implementação de programas nacionais abrangentes de gasto público setorial ou funcional, em que seja de alguma forma desejável a execução local.

A segunda desvantagem decorre do fato de que, exatamente por se apoiar na autonomia, a opção de aumentar a parcela estadual não garante que seja ampliado o caráter redistributivo. Se a opção for por alterar o critério impositivo, o equilíbrio na distribuição do recurso pode ser garantido, por não depender da decisão dos estados. Ampliar a parcela estadual pode não resultar, em muitos estados, na ampliação da redistributividade, mas apenas no beneficiamento de alguns municípios.

Além disso, o critério impositivo contido no texto constitucional visa garantir o direito de cada município à participação na cota-parte do ICMS. Por esse prisma, nenhum município corre o risco de perder o mínimo constitucional – que atualmente corresponde a $\frac{3}{4}$ de seu VA –, o que poderia ocorrer se os critérios fossem baseados somente em decisões estaduais. O limite imposto pela Constituição não abre espaço ao legislador estadual para qualquer incursão nos governos municipais em busca de fórmula mais convenientes a desideratos políticos específicos ou de qualquer outra natureza. Manter uma parcela impositiva igual ou maior à que existe atualmente visa garantir o direito constitucional do município de receber sua cota-parte no ICMS.

Por outro lado, o argumento a favor de aumentar a parcela regulada por lei estadual supõe que os estados teriam interesse em fazer bom uso dela. Isso pode não ser assim tão evidente. Essa pode ser o tipo de autonomia que os dirigentes públicos estaduais não tenham interesse em exercer; ou seja, uma arena de inevitável conflito de interesses, que pôde ser observado na subseção 2.2, a partir da análise dos critérios adotados em vários estados.

Entretanto, aumentar a parcela regulada por lei estadual pode se constituir em espaço para os estados exercerem uma maior articulação e coordenação com os municípios, levando em conta que o elo está enfraquecido, em parte pela ascendência dos municípios à condição de ente federativo, formalmente a partir da CF de 1988. Também pode ser visto como uma forma de aumentar a margem de manobra para reduzir a tendência à concentração do VA, desde que se tenha claro que o que se quer da cota-parte é um caráter misto, ou seja, reduzir sua função preponderantemente devolutiva.

Poderia vir a ser criado um espaço para negociação entre governos e municípios em cada estado, coisa inexistente na Federação brasileira, onde os municípios são autônomos. Isso pode ser um fator adicional para incentivar os governos estaduais no Brasil a assumirem a função básica que eles cumprem em todas as Federações do mundo: planejar a atuação pública no espaço municipal.

Evidentemente não se pode postular a *priori* uma escolha em relação ao dilema anteriormente exposto. Trata-se de uma decisão eminentemente política, e como tal deve ser tratada. Também não faz nenhum sentido discutir a cota-parte separadamente. O que importa é o resultado global do sistema de transferências verticais para municípios, onde são muito importantes também o FPM, o SUS e o Fundeb. A definição de um modelo para a cota-parte deve resultar de uma análise conjunta e integrada da matriz de financiamento municipal, e,

num processo amplo de reforma, deve depender da função que se escolha atribuir a cada um dos componentes importantes dessa matriz.

3.2 Perspectivas de desenvolvimento da pesquisa

A análise dos critérios adotados pela legislação estadual sugere que poderia ser interessante aprofundarmos as pesquisas sobre o histórico da cota-parte em cada estado, do ponto de vista político, institucional etc., enfim, do que oferecesse mais elementos para uma avaliação da conveniência ou não de alterar, para mais o menos, a fração autônoma da cota-parte.

Não pesquisamos o suficiente para tirar esse tipo de conclusão. No entanto, podemos tecer alguns comentários indicando possíveis elementos a serem pesquisados em outra ocasião. Temas para futuros estudos no âmbito do FFEB poderiam investigar:

- a) o *trade off* entre autonomia e risco de fragmentação (falta de harmonização) que pode decorrer de uma escolha por mais ou por menos autonomia. É um aspecto a ser analisado e problematizado;
- b) uma análise à luz da ciência política, por certo, seria muito útil para lançar um olhar diferente nos critérios. Requer avaliação do contexto político e da história dos critérios em cada estado, afinal essa fração da cota-parte tem mais de 25 anos de história para contar. Não dispomos do histórico dos critérios, desconhecemos como estes foram alterados ao longo dos anos. Tais informações seriam úteis para observarmos os interesses sociais, econômicos e políticos que determinam a partilha.
- c) a relação entre governos estaduais e municipais no Brasil; se a promoção dos municípios a Entes federativos autônomos afetou suas relações com os governos estaduais; como os governadores e assembleias legislativas têm lidado com os diversos e antagônicos grupos de interesse em torno dos critérios de partilha da cota-parte; se os governadores têm atuado ou não como agentes coordenadores das disputas e conflitos inevitáveis nesse tipo de assunto;
- d) a disputa entre municípios, uma espécie de “guerra fiscal” para que contribuintes “turbinem” informações declaradas para fins do cálculo do VA.

Em relação à proposta de alteração do VA, os estudos do FFEB devem se direcionar para a elaboração de simulações das novas variáveis sugeridas neste texto, para que se possa

identificar se o resultado irá desconcentrar o critério VA e melhor distribuir a cota-parte do ICMS aos municípios.

4. UMA PROPOSTA DE ABORDAGEM PARA O TRATAMENTO DA COTA-PARTE

Nossa suposição básica aqui é que pode ser conveniente tornar mais sofisticados os critérios da parcela principal da cota-parte, de forma que ela possa ser passível de ajuste segundo as necessidades de financiamento dos municípios. O critério atual é rígido e carrega consigo enormes distorções. Por outro lado, a cota-parte cumpre um papel muito importante na matriz de financiamento dos municípios brasileiros hoje: ela é a base do financiamento dos grandes municípios. Enquanto o FPM distribui recursos preferencialmente para pequenos e médios, a cota-parte, de certa forma, mantém o equilíbrio do sistema, dirigindo recursos para os grandes municípios. Isso sugere que tal critério não deve ser eliminado. Por outro lado, ele padece de diversos defeitos, inclusive, em relação ao financiamento dos grandes municípios. Ele falha no caso em que o grande município em termos populacionais não é proporcionalmente grande em capacidade econômica, como ocorre no caso das cidades-dormitório.

Assim, a primeira conclusão que parece razoável é que se mantenha o critério do VA, mas que seja reduzido seu peso. Definido que o caráter da parcela impositiva da cota-parte predominantemente devolutivo deve ser diminuído, cabe explorar que variáveis devem integrar a parcela impositiva da cota-parte e em que proporção. Que outros critérios poderiam ser contemplados?

Há dois critérios que apresentam virtudes relevantes, os quais poderiam ser considerados numa abordagem que assumisse a conveniência da adoção de múltiplos critérios para a cota-parte. Primeiro, o critério populacional, que incorporaria um componente redistributivo no sistema, resultando em maior equilíbrio na distribuição desse recurso, ainda que o referido equilíbrio tenha que ser avaliado no conjunto, o que não foi feito nos estudos do FFEF até o momento. O segundo critério seria o de consumo, que deve ser considerado inclusive pelo fato de que o ICMS, nas propostas de reforma tributária correntes, passaria a ser um imposto do tipo consumo, regido pelo princípio de destino para a alocação do produto da arrecadação. Adiante, discutiremos esses dois critérios mais detalhadamente.

Com isso o caráter impositivo da cota-parte continuaria tendo algum vínculo com a tipologia devolutiva (VA e consumo), mas em menor proporção. A cota-parte passaria a ter na parcela impositiva também uma função redistributiva, com a inclusão da variável população. Estamos sinalizando que para reduzir o grau de concentração do VA, a solução não reside exclusivamente em aumentar a parcela do critério de partilha a ser fixado em norma estadual (atualmente com peso de 25%), pois essa parcela pode assumir qualquer característica. O relevante é definir o caráter que se pretende dar à proporção impositiva, em LC, para a partilha da cota-parte.

De que forma esses critérios poderiam ser combinados? Uma alternativa é um sistema do tipo que foi utilizado na Federação indiana por mais de 50 anos, para distribuir a parcela do imposto de renda federal destinada aos estados. O montante total de recursos era fatiado, estabelecendo-se parcelas dos recursos a serem submetidas a diferentes critérios. Aplicado no nosso caso, significaria estabelecer três parcelas dos recursos hoje distribuídos pelo VA, cada uma delas distribuída segundo um critério: população, VA e consumo. Com isso, consegue-se um equilíbrio entre as vantagens e desvantagens de cada critério. É evidente que a escolha desses percentuais deveria ser resultado de detalhadas simulações e de um amplo debate político no contexto do conjunto da reforma do sistema fiscal federativo brasileiro.

A seguir, discutimos aspectos específicos desses dois critérios alternativos.

4.1 Porque o critério consumo na cota-parte

Em outro documento do FFEB (*Cadernos Fórum Fiscal* nº 5, 2007) é proposto o princípio de destino na sistemática de alocação do produto da arrecadação do IVA estadual. Para o sistema tributário é proposto adotar tributação dual sobre bens e serviços, com dois impostos do tipo IVA: um de competência da União e outro de competência dos estados.

Uma característica relevante do IVA estadual após um período de transição é a adoção do princípio de destino para a coordenação jurisdicional interestadual, o que significa que a arrecadação de cada estado estará relacionada ao tamanho de seu mercado consumidor. O importante aqui é entender que cada estado arrecadará sobre o que consome, não mais como resultado de um sistema híbrido, vinculado em proporção significativa com sua produção. É irrelevante aqui detalhar a forma/mecanismo/modelo operacional proposto para obter o princípio de destino.

Não apenas o FFEB, mas a maioria das propostas de reforma do principal imposto estadual consideram que a apropriação de receita deve ter relação com o tamanho do consumo

de cada estado, diferentemente do sistema atual (misto de origem e destino), no qual parcela importante da receita é vinculada à produção do estado.

Quando o critério do VA foi regulamentado em 1972 (Decreto-lei nº 1.216), o ICM era regido preponderantemente pelo princípio de origem. Estava apenas começando a disputa entre estados produtores e estados consumidores para que a sistemática de ICM (que no início seguia o princípio de origem integral) migrasse para um sistema misto origem/destino, mediante a redução da alíquota interestadual, configurando assim um modelo operacional de partilha entre estado produtor (remetente) e estado consumidor (destinatário). Muito lógico, portanto, que em 1972, o critério do consumo não tenha sido aventado para a partilha da cota-parte, e que a opção tenha sido pelo critério que guarda relação integral com o princípio de origem, o local da produção, que é o VA. Ao longo dos anos – primeiro, no antigo ICM, e a partir da CF de 1988, com o ICMS –, a sistemática se aproximou mais do princípio de destino, mediante a redução das alíquotas interestaduais, para que o estado destinatário se apropriasse de uma parcela maior de receita. Não obstante, o critério do VA permaneceu inalterado. Apenas em 1983 foi admitida a possibilidade de que 25% da cota-parte, no máximo, fosse distribuída conforme critério estabelecido por norma estadual.

Com o critério misto na apropriação da receita do ICMS e a proposta de adoção do princípio de destino na reforma, cabe questionar a pertinência de se adotar o critério de consumo na partilha da parcela impositiva da cota-parte, juntamente com o VA.

Um aspecto a ser considerado é que o propósito da variável consumo não é tornar a cota-parte mais equitativa, embora possa contribuir para isso. Essa variável permitiria modificar a distribuição espacial do caráter devolutivo da cota-parte, digamos, “devolvendo” de forma espacialmente diversa da “devolução” regida pelo critério do VA, mitigando sua concentração e possibilitando maior adequação conceitual da cota-parte ao princípio de destino. Tal adequação pode ser oportuna, principalmente, porque o local onde o cidadão demanda serviços públicos é mais próximo daquele onde ocorre o consumo do que do local onde o VA é gerado. Incluído o consumo, o caráter devolutivo da cota-parte se mantém, porém menos acentuado, até porque seria diversificada a “devolução.” Para reduzir a tendência à concentração do VA e consumo, poderia ser adotado o critério populacional, conforme analisaremos na próxima subseção.

É paradoxal que em todo o processo de discussão de reforma da tributação dos bens e serviços se proponha a adoção do princípio de destino para o imposto estadual e não se discuta a pertinência dessa escolha também quanto à partilha da cota-parte, ou seja, que pode

ser igualmente oportuno esta ser distribuída mediante critério relacionado ao tamanho do consumo de cada município.

A adoção do consumo para distribuir a cota-parte não é propriamente uma alternativa inédita, pois, pelos menos, em uma ocasião já foi proposta. No processo de discussão da reforma tributária, em 1999 (PEC nº 175), a Federação Nacional do Fisco Estadual (Fenafisco) propôs em abril daquele ano uma PEC aglutinativa à PEC-175 (subscrita pelo deputado Eduardo Campos), contemplando a adoção do consumo como critério para a partilha da parcela impositiva da cota-parte.

É evidente que se pode optar pelo princípio de destino na apropriação do produto da arrecadação do IVA estadual e manter o princípio de origem no critério da cota-parte, com o critério do VA. Ou seja, não é porque se propõe que o IVA estadual guarde relação com o tamanho do mercado consumidor de cada estado que o critério da cota-parte tenha necessariamente que acompanhar essa lógica de apropriação de receita. Entretanto, uma vez que têm sido sistemáticas as críticas dirigidas ao VA, a variável consumo tanto contribuiria para tornar o critério de partilha mais compatível com o desenho de IVA estadual que é proposto (princípio de destino), quanto para reduzir o problema da “cidade pequena *versus* fábrica grande”. Também tornaria o sistema da cota-parte mais compatível com o princípio da responsabilização, que indica que os recursos públicos devem fluir preferencialmente para o local em que o cidadão demanda serviços públicos. Mesmo com imperfeições, o local em que o cidadão consome tem uma correlação mais próxima com o local em que reside e demanda serviços públicos do que o critério baseado na produção, o VA.

Imaginemos a situação em que a cota-parte fosse arrecadada diretamente pelos municípios, mediante um IVA de competência municipal. Se um município exportasse para outro município toda a sua produção (caso típico de certas regiões especializadas em muitos estados brasileiros), e o princípio fosse de origem puro, o atual método de distribuição baseado no VA seria adequado. Mas, se o princípio for o de destino, esse município (caso fosse ele a arrecadar diretamente) não obteria receita decorrente de exportação, fosse para outro município, estado ou país. Ele seria um município pobre do estado, do ponto de vista do imposto municipal (hipotético) sobre bens e serviços.

Uma vantagem da adoção do consumo (sem relação com o critério de partilha) é a possibilidade de se dispor de um indicador econômico adicional por municípios, que não é medido pelo IBGE. O órgão faz a Pesquisa dos Orçamentos Familiares (POF), mas com periodicidade irregular e restrita às regiões metropolitanas, ou seja, a pesquisa não é feita por

município. O valor adicionado fiscal tem sido utilizado como *proxy* do PIB municipal, constituindo importante indicador para o planejamento econômico e social da ação governamental e também para o setor privado. Assim, o cálculo do consumo “fiscal”, por certo, também seria um indicador muito útil.

Outra vantagem reside em legitimar uma prática que a rigor já vem sendo adotada pelos estados, a nosso ver, sem respaldo jurídico e sem harmonização. Conforme também já comentado, a rigor, o consumo já vem sendo adotado pelos estados para algumas atividades econômicas. É o caso da apuração do “VA” – que está mais para o conceito de consumo – da distribuição de energia elétrica, de parcela relevante dos serviços de comunicação e do fornecimento de água. Ou seja, na prática os estados já estão “interpretando” a legislação com vistas ao cálculo de um VA que está mais para o local do consumo do que para o local da produção. É possível que esteja faltando apenas assumir que o critério consumo já vem sendo adotado, ainda que de modo frágil, pois nem sempre com inquestionável amparo legal e nem sempre como resultado de acordo com o estado e os municípios. Por vezes, a administração tributária que faz a gestão do VA é exposta a questionamento jurídico e, por vezes, os municípios não se dão conta de alguns procedimentos operacionais que poderiam ser questionados. Não significa que os gestores do VA estejam necessariamente agindo de modo equivocado ou incorreto, mas que a falta de elementos mais detalhados na LC para respaldar situações específicas obriga a arbitrar procedimentos para que se consiga operacionalizar a apuração do VA.

Quanto ao peso a ser atribuído ao critério do consumo, nem é preciso dizer que assume várias proporções, inclusive, substituindo integralmente o critério do VA. Todavia, não há necessidade de suprimir integralmente o VA, pois é pertinente que seja mantido, mesmo com um peso menor, pela inclusão dos critérios consumo e população na parcela impositiva da cota-parte, a ser disposta na CF e em LC. Valor adicionado, consumo e população devem acomodar-se no espaço de 75%, desde que se conclua pela pertinência da manutenção dos atuais 25%, no máximo, como espaço para os critérios estabelecidos por norma autônoma estadual.

O critério do consumo tem duas dimensões: uma conceitual, conforme já analisado, e outra de natureza operacional. É preciso verificar se é possível obter elementos fiscais para calcular o consumo municipal pela ótica do produto. Optamos por abordar os aspectos operacionais no anexo II deste relatório, principalmente, aqueles vinculados ao cálculo do

consumo municipal. No referido anexo, esse cálculo é explicitado e são analisados cada um dos elementos integrantes da chamada equação consumo.

Comente-se aqui, apenas, que a inclusão da variável consumo não deve implicar aumento de custos para a administração tributária. Operacionalmente, a idéia é que os mesmos recursos de informática e de pessoal que calculam o VA calculem também o consumo. Esse aspecto pode ser visto como uma vantagem, na medida em que permite calcular o novo critério sem custos adicionais para a administração tributária. Note-se que a origem das informações para obter o consumo seria a mesma base de informações do VA, ou seja, as informações econômico-fiscais prestadas pelos contribuintes. Como o VA também é calculado de forma indireta, ele e o consumo terão resultados com maior ou menor qualidade, conforme as informações prestadas pelos contribuintes do ICMS ou IVA estadual.

4.2 Por que o critério população na cota-parte

Esta subseção explora a viabilidade de se incluir o critério população na parcela impositiva da cota-parte. A fração impositiva da norma, tal qual é posta hoje com 75%, no mínimo, reservada ao VA, ou mesmo mitigada com o consumo, como sugerido, continuaria marcadamente devolutiva, e, portanto, tendendo à concentração, seja no município produtor ou no município consumidor. Além disso, levando em conta uma certa fragilidade e complexidade no cálculo do VA e do consumo, julga-se pertinente mitigar a parcela impositiva do critério adotando a variável população.

O critério populacional contribui para reduzir a tendência à concentração dos critérios do VA e do consumo, imprime um caráter redistributivo à cota-parte e libera o uso da lei estadual para outros critérios. A pertinência da variável população ao local onde os serviços públicos são demandados pelos cidadãos (principalmente, na área social) também justifica sua adoção. Os estados que não adotam a população seriam obrigados a fazê-lo – o que é considerado oportuno – e os estados que já a utilizam podem atribuir-lhe um peso ainda maior ou utilizar o espaço da parcela autônoma para outros critérios.

A adoção da variável população contribuiria para solucionar boa parte dos problemas de algumas capitais menos industrializadas (Florianópolis, por exemplo) e de municípios populosos das regiões metropolitanas com característica de cidade-dormitório. Determinados municípios têm enfrentado sérios problemas de infra-estrutura e de aglomerações urbanas, para onde flui a demanda por serviços públicos, inclusive, de cidades vizinhas, e que já não comportam mais a instalação de atividades produtivas, seja por falta de áreas disponíveis, seja

por questões ambientais, entre outras. Diferentemente de décadas passadas, os problemas das capitais se agravaram com a metropolização, e a participação de muitas delas no VA tem declinado, como foi possível verificar na tabela 10.

Afora um sistema de equalização de recursos segundo a capacidade de gastos das jurisdições, e que consta em outro estudo do FFEB, é possível que apenas a população permita que recursos da cota-parte fluam para as cidades-dormitório. Formadas em grande parte por população que trabalha e consome nos outros municípios de forte base industrial e comercial, esses municípios contribuem para a geração de VA e consumo de bens e serviços em outros municípios, ficando prejudicados na prestação de serviços públicos de qualidade a seus cidadãos.

Assim como o consumo, essa também não é uma proposta inédita; inclusive, muitas PECs já foram propostas nesse sentido, algumas ainda tramitando no Congresso Nacional. Tratam de modificações nos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, sugerindo adoção da variável população juntamente com o VA e, até mesmo, o uso exclusivo da população.⁶

A tabela 11 explicita o peso que dado à variável população na cota-parte de cada estado, atualmente. Como interessa verificar aqui a dimensão dessa variável também no conjunto dos critérios, incluindo a fração impositiva baseada no VA, apresenta-se o peso em relação à fração regulada por lei estadual e também em relação à totalidade de critérios (inclusive VA).

Tabela 11 – Participação da população nos critérios da cota-parte

Unidade federada	% na parcela regulada por lei estadual	% no total de critérios (inclusive VA)
Acre	100,0%	100,0%
São Paulo	52,0%	13,0%
Piauí	50,0%	12,5%
Bahia	40,0%	10,0%
Rio Grande Norte	40,0%	10,0%
Rio de Janeiro	27,8%	6,9%
Paraná (apenas população rural)	24,0%	6,0%
Rio Grande Sul	20,9%	5,2%
Alagoas	20,0%	5,0%

⁶ Entre elas, as emendas nºs 29/99 e 39/99, do senador Paulo Hartung. A Emenda nº 29/99 propôs que 25% do produto da arrecadação do ICMS fosse distribuído na proporção direta da população do município em relação à população do estado. A Emenda nº 39/99, que 50% fosse distribuído na proporção do VA (média de três anos), 45% na proporção do nº de habitantes e 5% distribuídos igualmente entre todos os municípios.

Ceará	20,0%	5,0%
Maranhão	20,0%	5,0%
Mato Grosso Sul (apenas nº de eleitores)	20,0%	5,0%
Pará	20,0%	5,0%
Paraíba	20,0%	5,0%
Amapá:	19,6%	4,9%
População	10,4%	2,6%
Municípios mais populosos	9,2%	2,3%
Minas Gerais:	18,8%	4,7%
População	10,8%	2,7%
População dos 50 maiores municípios	8,0%	2,0%
Mato Grosso	16,0%	4,0%
Tocantins	8,0%	2,0%
Amazonas	4,0%	1,0%
Rondônia	2,0%	0,5%
Espírito Santo	0,0%	0,0%
Goiás	0,0%	0,0%
Pernambuco	0,0%	0,0%
Roraima	0,0%	0,0%
Santa Catarina	0,0%	0,0%
Sergipe	0,0%	0,0%
Média Brasil: ponderada pelo ICMS dos 26 estados	30,2%	7,6%

Fonte: elaborada pelos autores com base na legislação dos estados.

Dentre os critérios adotados pelos estados no uso da parcela autônoma, o maior peso, de fato, é dedicado à variável populacional, que na média total Brasil resulta em 30,2% do valor da cota-parte distribuída segundo esse critério, tendo em vista que a média Brasil foi obtida ponderando-se pelo ICMS de cada estado. Nota-se a disposição de adotar critério redistributivo na maioria dos estados. Não obstante, quando se inclui no cômputo também o VA, o peso da população fica diluído, resultando em apenas 7,6% na média total Brasil, o que é considerado muito baixo.

O Acre é um caso atípico que adota a população para distribuir 100% da cota-parte. Trata-se de acordo entre os 21 municípios, para adotar o critério da população, segundo faixas de habitantes, com procedimento igual ao que é aplicado ao FPM.

São Paulo, Piauí, Bahia e Rio Grande do Norte atribuem importância significativa ao critério população, com peso de 52,0%, 50,0%, 40,0% e 40,0%, respectivamente, no conjunto dos critérios regulados pelas respectivas legislações estaduais.

Nos estados do Rio de Janeiro, Paraná (apenas população rural), Rio Grande do Sul, Alagoas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso Sul (apenas nº de eleitores), Pará, Paraíba, Amapá, Minas Gerais e Mato Grosso a população tem peso que varia de 27,8% (Rio de Janeiro) a

16% (Mato Grosso). Há algumas especificidades no uso do critério populacional nos estados do Paraná, Mato Grosso do Sul, Amapá e Minas Gerais.

Em 1998, o Paraná substituiu o critério população (total) pelo critério população rural. Esse é um caso típico de uso político na distribuição da cota-parte; nesse caso específico, por iniciativa do Executivo estadual. A alteração da lei tramitou rapidamente; só depois é que foi possível identificar que o objetivo era favorecer pequenos municípios do interior, pois estes ofereciam a cota-parte como garantia de empréstimos que tomavam no Estado, empréstimos estes obtidos pelo Estado em organismos internacionais e repassados aos municípios para execução de programas vinculados.

O Mato Grosso do Sul considera apenas o número de eleitores, uma escolha de caráter duvidoso. Qual seria o propósito? O Amapá tem dois critérios vinculados à variável população, dedicando uma parcela à população total e outra para distribuir entre os municípios mais populosos. Minas Gerais também utiliza mais do que um indicador, a população total e a população dos 50 municípios mais populosos.

A população tem peso bastante baixo nos estados de Tocantins, Amazonas e Rondônia. É relevante observar que Espírito Santo, Goiás, Pernambuco, Roraima, Santa Catarina e Sergipe não adotam o critério populacional. O caso do Espírito Santo e de Pernambuco, que adotam uma variedade de critérios, pode ser indicativo de que não sobrou espaço para a população. Esta já não pode ser a hipótese a justificar os casos de Goiás, Roraima, Santa Catarina e Sergipe, pois esses estados direcionam sua fração autônoma para critérios como o linear, bem como para “turbinar” o critério VA (Santa Catarina e Goiás). Não foi possível conhecer a história da cota-parte desses estados para verificar porque não adotaram o critério populacional.

De modo geral, mesmo sendo na média Brasil uma variável importante, a população tem que disputar espaço com uma série de outros critérios. Assim, a disputa dos critérios no espaço de 25% que pode ser disposto em lei estadual tem dificultado a atribuição de um prestígio maior à população em vários estados, o que não é desejável, em face do forte vínculo que essa variável tem com a demanda por serviços públicos. A fragmentação de critérios em alguns estados pode estar favorecendo municípios pouco populosos, onde a pressão por serviços públicos é menor, em prejuízo dos mais populosos. O baixo peso atribuído à população em vários estados (alguns sequer adotam o critério) indica que pode ser pertinente impor sua adoção. Desse modo, é provável que a população deva integrar o critério da cota-parte de forma impositiva, em que pese não terem sido feitas simulações até esta etapa

dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do FFEB. Apenas para o caso do Paraná foi possível simular, conforme será analisado na próxima subseção.

A dificuldade para adoção da população é de natureza política, pois do ponto de vista operacional não há obstáculos, uma vez que as estatísticas da população são das mais confiáveis de que se dispõe no Brasil. Assim, além da pertinência conceitual, a adoção da população na fração impositiva da cota-parte conta também com os atributos da simplificação e dos baixos custos de implementação.

O peso a ser atribuído ao critério população depende de simulações e impactos, cabendo aqui, por ora, referir que o índice correspondente a esse critério não deve ser aplicado por faixas de municípios nos moldes do FPM (participação do IR e IPI), mas sim de modo proporcional e direto. Esse é um aspecto importante, pois poderia ser suscitado que o FPM gera distorções por beneficiar municípios muito pequenos. Ocorre que não é o critério populacional que provoca diferenças significativas no FPM *per capita*, mais sim a forma como o critério é aplicado, enquadrando municípios com populações muito diferentes em uma mesma faixa de habitantes. Outro fator que provoca diferenças no FPM *per capita* é a divisão do montante do fundo em dois componentes rígidos: 90% dos recursos para municípios do interior e 10% dos recursos para as capitais.

4.3 Estudo de caso – simulação de impacto na cota-parte dos municípios do Paraná

No anexo II deste relatório são detalhados os elementos e parâmetros necessários para calcular o consumo por município, esclarecendo-se que não é possível realizar o cálculo com as informações disponíveis nos sistemas fiscais dos estados. Para calcular o consumo é necessário, da parte dos contribuintes do ICMS ou IVA estadual, informações um pouco mais detalhadas do que o previsto no Sinief. Isso não implica obstáculos ou maiores dificuldades. A rigor, todos os grandes contribuintes já prestam essas informações através dos denominados “arquivos magnéticos”, como é o caso do Sintegra. Assim, é provável que o fisco já disponha das variáveis necessárias, embora, no momento, não estejam disponíveis de modo gerencial, impedindo simular o impacto de adoção do consumo para fins deste relatório.

Em vista da restrição para calcular o consumo, a simulação feita para os municípios do Paraná, como estudo de caso, verifica o impacto decorrente da redução do peso do critério do VA para a metade do peso atual e a adoção do critério populacional para ocupar o espaço deixado pelo VA, mantendo-se inalterados os demais critérios regulados pela lei estadual. O peso de 37,5% dado ao VA e à população é arbitrário, pois é certo que comporta várias

proporções. Na falta de uma definição *a priori* e em vista da impossibilidade de incluir o consumo, optou-se simplesmente por dividir o espaço hoje ocupado pelo VA entre VA e população. Para facilitar a interpretação dos resultados, devem ser observados, antes, os critérios vigentes no Paraná e os considerados na simulação.

Tabela 12 – Critérios para a simulação de impacto na cota-parte dos municípios do Paraná

Descrição	Critérios	Critérios para "cenário alternativo"	
	Atuais	Exemplo pertinente	Simulação realizada
Critérios determinados na CF e em LC:	75%	75%	75%
Valor adicionado	75%	25%	37,5%
Consumo		25%	Não disponível
População		25%	37,5%
Critérios regulados por lei estadual:	25%	25%	25%
Valor da produção agropecuária	8%	8%	8%
População rural	6%	6%	6%
Área de preservação	2,5%	2,5%	2,5%
Área e qualidade de mananciais	2,5%	2,5%	2,5%
Área	2%	2%	2%
Nº de propriedades rurais	2%	2%	2%
Linear	2%	2%	2%

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados da Secretaria de Estado de Fazenda do Paraná/Caec.

O cenário simulado foi executado tomando-se os coeficientes de participação dos municípios que estão sendo aplicados aos repasses da cota-parte em 2007 (calculados em 2006, com base em informações de VA médio de 2004 e 2005 e de outros anos para os demais critérios, conforme o caso). A população dos municípios utilizada na simulação é a estimativa do IBGE para 2006, que foi empregada pelo TCU para calcular os coeficientes de participação dos municípios em outras transferências, como FPM e cota-parte municipal na Cide-combustíveis. O valor global da cota-parte é aquele que foi transferido aos municípios em 2006 – pois o ano de 2007 ainda é parcial – de R\$ 1.915,8 milhões, já deduzido 15% para o Fundef (conforme esclarece o gráfico 1). Quanto aos valores da cota-parte expressos em termos R\$ *per capita*, tomou-se o valor total de R\$ 1.915,8 milhões, distribuído entre os municípios proporcionalmente aos seus respectivos coeficientes de participação vigentes em 2007. O resultado foi então dividido pela população de cada município para obter a cota-parte *per capita*.

Não é didático apresentar aqui o resultado para os 399 municípios do estado do Paraná. Para facilitar a análise, os indicadores de impacto foram agrupados segundo duas categorias:

- a) na tabela 13, os municípios estão classificados por faixas segundo o número de habitantes, para que se possa verificar o impacto conforme o tamanho dos municípios;
- b) na tabela 14, os mesmos indicadores são apresentados para municípios ou agrupamentos selecionados, pertinentes para a análise.

Vejamos os resultados. Em vista das questões já analisadas neste relatório, bem como de outras que integram os estudos do FFEB, devemos verificar se os resultados da simulação não contradizem a análise e se são compatíveis com os objetivos pretendidos, entre eles:

- a) reduzir a tendência à concentração do critério VA;
- b) em princípio, não provocar redução para a capital, em vista das dificuldades que as capitais enfrentam e das quedas verificadas em seus coeficientes de participação, conforme já analisado, e porque o critério de partilha do FPM lhes é desfavorável;
- c) também em princípio, não provocar aumento elevado para municípios muito pequenos, pois o critério do FPM tem um viés que os favorece.

Apenas sinalizamos essas questões, pois neste relatório não temos a pretensão de fazer uma análise comparada, que leve em conta todo o conjunto do sistema tributário e de partilha intergovernamental de receitas, contemplados nos estudos do FFEB.

Tabela 13 – Impacto na cota-parte dos municípios do Paraná decorrente de hipótese de redução do critério "valor adicionado" e da adoção do critério "população" - Municípios classificados por faixas de habitantes

Classificação	Municípios	Participação	Participação na cota-parte total		Cota-parte per capita (R\$)		Varição na cota-parte per capita:
			Com os critérios vigentes	Com os critérios simulados	Com os critérios vigentes	Com os critérios simulados	Simulado sobre situação atual
Por nº de habitantes	Quantidade	Na população total					
até 5.000	111	3,8%	5,9%	6,1%	287	296	3%
5.001 a 10.000	110	7,6%	10,2%	10,5%	246	254	3%
10.001 a 20.000	90	12,3%	14,1%	14,8%	213	223	5%
20.001 a 40.000	48	12,8%	11,8%	12,9%	171	186	9%
40.001 a 100.000	22	13,4%	9,6%	11,1%	132	153	16%
100.001 a 200.000	10	11,6%	16,5%	13,6%	262	215	-18%
200.001 a 500.000	7	21,3%	18,6%	17,9%	161	155	-4%
> 500.001	1	17,2%	13,2%	13,1%	141	140	-1%
Total do estado	399	100%	100%	100%	184	184	0%

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Caec.

O resultado da simulação não contradiz nenhuma das três preocupações apontadas. Tendo em vista que o critério do VA tende a uma concentração maior do que o critério populacional, a primeira percepção é que ocorreria uma redistribuição de recursos dos municípios maiores para os médios e os pequenos. Percebe-se que impactos relevantes aconteceriam na faixa entre 20 mil e 200 mil habitantes. Conseqüentemente, é para esse intervalo que se deve, prioritariamente, verificar se os resultados são os esperados, mormente, no sentido de reduzir o grau de concentração da cota-parte. Os 48 municípios contidos na faixa de 20 a 40 mil habitantes ganhariam 9%, 22 municípios médios da faixa de 40 a 100 mil habitantes ganhariam 16% e 10 municípios, também médios, na faixa de 100 a 200 mil habitantes dariam a maior contribuição para a desconcentração atual, pois teriam a cota-parte reduzida em 18%. Para essas faixas, os resultados são compatíveis com o esperado.

Os 10 municípios na faixa entre 100 a 200 mil habitantes são, em média, os que detêm uma atividade econômica proporcionalmente mais elevada do que a população. Com 11,6% da população total do estado e 16,5% da cota-parte com os critérios atuais, teriam um declínio com o cenário simulado, imprimindo uma distribuição mais equilibrada e compatível com suas participações na população e na cota-parte. O ganho nos municípios da faixa de 20 a 40 mil habitantes e da faixa de 40 a 100 mil habitantes também teria o efeito de um maior equilíbrio entre população e participação na cota-parte. Observe-se como melhoraria a equidade no valor da cota-parte *per capita*, com aumento de R\$ 171 para R\$ 186 nos municípios da faixa de 20 a 40 mil habitantes, aumento de R\$ 132 para R\$ 153 nos municípios da faixa de 40 a 100 mil habitantes e redução de R\$ 262 para R\$ 215 nos municípios da faixa entre 100 a 200 mil habitantes.

Nos pontos extremos estão os municípios bem pequenos (abaixo de 20 mil habitantes) e os grandes (acima de 200 mil habitantes). Em ambos os casos o impacto não seria significativo, compatível com a percepção que tínhamos, no sentido de que os muito pequenos não devem ganhar muito e os muito grandes não devem perder muito. Logicamente, essa percepção precisa ser conjugada com os demais estudos e requer um maior aprofundamento.

Curitiba, a capital, único município da faixa com mais de 500 mil habitantes, tem um valor de cota-parte *per capita* de R\$ 141 com os critérios vigentes, e ficaria com R\$ 140 na simulação que reduz o critério do VA e adota o critério populacional. Denota-se um resultado praticamente neutro, pois há um equilíbrio acentuado entre essas duas variáveis na capital, ou seja, sua participação no VA e na população total do estado são muito próximos. Comente-se que é certo que a inclusão do consumo na quantificação impactaria positivamente no resultado

da cota-parte de Curitiba, pois se tem uma percepção de que sua participação no consumo total do estado é superior à sua participação no VA. Isso seria oportuno se levado em conta que o valor da cota-parte *per capita* de Curitiba é inferior à média do estado e que seu coeficiente de participação vigente em 2007, de 13,19%, é 29% menor que o de 1996 e 19% inferior ao de 2000.

Comentários análogos são válidos para o caso dos sete municípios grandes na faixa de 200 a 500 mil habitantes. O impacto indica uma queda pouco significativa em relação à situação atual (4%). A cota-parte *per capita* de R\$ 161 seria reduzida para R\$ 155. Como esses municípios também têm uma cota-parte *per capita* inferior à média estadual de R\$ 184, apenas com a inclusão do consumo seria possível verificar a possibilidade de recuperarem a perda que apenas a inclusão do critério populacional provoca. Como são apenas sete municípios, é útil que se proceda a alguns comentários adicionais, até porque o fato de poucos municípios estarem na mesma faixa faz com que os casos atípicos distorçam a média. Vejamos o perfil deles.

São José dos Pinhais, município com alto VA, oriundo principalmente do pólo automotivo nele localizado, teria uma queda de 28%, mas sua cota-parte *per capita* de R\$ 353, que baixaria para R\$ 256, ainda ficaria bem acima da média do estado. Foz do Iguaçu, que concentra VA oriundo da geração de energia elétrica, perderia 14%, e cota-parte *per capita* de R\$ 203 cairia para R\$ 173, ficando abaixo da média do estado. Ponta Grossa, que perderia 8%, tem cota-parte *per capita* de R\$ 176 e ficaria com R\$ 162, uma queda indesejada para os propósitos esperados, não obstante tratar-se de um caso isolado. Colombo, cidade-dormitório da Região Metropolitana de Curitiba, teria um aumento de 70%, compatível com o propósito de favorecer cidades com essa característica. Note-se que ainda assim, a sua cota-parte *per capita* estaria bem abaixo da média do estado. Quanto a Cascavel, Londrina e Maringá, cidades grandes do interior do estado, com expressiva base econômica agrícola, cota-parte *per capita* bem abaixo da média do estado, teriam aumento de 18%, 11% e 5%, respectivamente, o que também é compatível com os objetivos pretendidos.

Passemos aos comentários para os pequenos municípios, contidos nas três primeiras faixas, a última delas com até 20 mil habitantes, as quais, somadas, representam 80% do total dos municípios do estado. Eles obteriam um pequeno aumento na cota-parte, de 4% em média, que embora pouco significativo, pode ser desnecessário se for observado apenas o valor de suas respectivas cotas-parte *per capita*, bem acima da média do estado. Para uma análise mais conclusiva, separamos os 311 municípios dessas três faixas em dois grupos: os

que apresentam queda na cota-parte em decorrência da simulação e os que obteriam ganho. Dessa forma classificados, os resultados para os pequenos municípios contidos nas três primeiras faixas referidas apresentariam maior consistência em relação ao esperado. São 219 municípios que teriam resultado positivo, variando de 130% de ganho, no caso do primeiro colocado, até uma variação neutra, no caso do último colocado. Em média, esses 219 municípios teriam um aumento de 13,6% na cota-parte, o que em termos *per capita* é de R\$ 212, com os critérios atuais, e que aumentaria para R\$ 240. Em contrapartida, 92 municípios teriam perda de 10,4%, em média, com um maior declínio de 32,2% e o menor de 0,3%. Como esses 92 municípios têm uma cota-parte *per capita* média de R\$ 357 que cairia para R\$ 320, percebe-se que o ganho médio de 4%, quando se analisa visualmente o resultado da simulação para as três faixas, mascara essa circunstância desejável, de que as quedas aconteçam naqueles municípios que têm as cotas-parte *per capita*s mais elevadas.

Foi dito aqui que os pequenos municípios são favorecidos no critério atual de partilha do FPM. Nesse sentido, nossa preocupação é a de que não ganhem muito com a inclusão da população no critério impositivo da cota-parte. Além dos comentários já feitos, chama-se atenção para o fato de que esses pequenos municípios são beneficiados com critérios adotados pela legislação do Paraná para a fração autônoma da cota-parte, principalmente, com o critério linear, que simplesmente distribui 2% em 399 partes iguais. Além desse estranho critério, beneficia os pequenos municípios critérios como valor da produção agropecuária, população rural e nº de propriedades rurais. Assim, na hipótese de mudança do critério de partilha do FPM, conforme se faz necessário e é sugerido em outro estudo do FFEB o estado do Paraná pode utilizar a fração da cota-parte regulada por lei estadual para formular critérios que possibilitem maior equidade entre os municípios paranaenses, reduzindo o ganho desses pequenos municípios que têm cota-parte *per capita* muito acima da média estadual. Aliás, essa providência pode ser pertinente mesmo sem uma reforma mais abrangente no sistema de partilha intergovernamental de receitas.

A partir desse ponto, são analisados os resultados da tabela 14. Esta contempla os mesmos indicadores da tabela anterior para outros cortes selecionados e pertinentes para a análise, pois permitem verificar algumas especificidades, casos mais extremos que ficaram diluídos na classificação mais abrangente, feita por faixas de habitantes.

Tabela 14 – Simulação de impacto na cota-parte dos municípios do Paraná com redução do critério "valor adicionado" e adoção do critério "população": casos selecionados

É útil verificar o impacto da simulação separando municípios que têm cota-parte *per capita* acima da média estadual daqueles cuja cota-parte está abaixo dessa média, independentemente do seu tamanho, ou seja, de sua população. Verifica-se que esse corte também vai ao encontro dos resultados desejados. É perceptível que haveria uma desconcentração em favor dos municípios abaixo da média. Os 150 municípios com cota-parte *per capita* abaixo da média do estado teriam um aumento de 26% em média e os 249 municípios com cota-parte *per capita* acima da média estadual teriam uma redução de 2% em média; ou seja, apenas 2% de perda nestes é suficiente para permitir um aumento relevante nos municípios abaixo da média. Deve ser observado na tabela 14 como a distribuição ficaria mais equitativa.

Cinco casos selecionados (Araucária, Saudade do Iguaçu, São José dos Pinhais, Foz do Iguaçu e Jaguariaíva) são de municípios com uma elevada e concentrada geração de VA em virtude de seu perfil industrial. A queda em suas respectivas cotas-parte contribuiria para gerar uma distribuição mais equitativa em todo o estado. Haveria uma redução de 44% na cota-parte de Araucária, município com a maior cota-parte *per capita*, 7,2 vezes maior que a média do estado, um caso extremo que se justifica principalmente pelo seu elevado grau de industrialização, contanto, inclusive, com refinaria de petróleo. Mesmo com 44% de queda, sua cota-parte *per capita* ficaria quatro vezes acima da média do estado. Considerações semelhantes se aplicam a Saudade do Iguaçu e Foz do Iguaçu, municípios geradores de energia elétrica, que teriam queda de 36% e de 14%, respectivamente. Fazemos notar que Saudade do Iguaçu tem também a característica de deter a segunda maior cota-parte *per capita* do estado. No caso de São José dos Pinhais, embora se trate de um município bastante populoso, concentra VA em maior proporção do que população, por lá estar localizada parte significativa da indústria automotiva do estado, e teria uma redução de 28% com o cenário simulado. Jaguariaíva gera VA elevado com a fabricação de papel destinado à impressão, não sujeito à incidência de ICMS em virtude de dispositivo constitucional. Sua cota-parte *per capita* cairia 18% e ainda assim ficaria acima da média do estado.

Agora, alguns casos extremos selecionados que teriam ganho significativo na cota-parte, sobre os quais é oportuno verificar como respondem ao nosso critério de análise, no sentido de tornar a cota-parte mais equitativa em relação ao cenário simulado. São os

municípios de Sarandi, Almirante Tamandaré, Colombo, Matinhos, Pontal do Paraná e Piraquara, os seis com cota-parte *per capita* bem abaixo da média do estado. Sarandi, com a cota-parte *per capita* mais baixa, de apenas R\$ 35, teria um aumento de 155%. Mesmo mais do que dobrando, alcançaria R\$ 89 *per capita*, ainda muito abaixo da média estadual. Também como era esperado, dois casos típicos e graves que a inclusão do critério população na cota-parte contribuiria para solucionar são os de Almirante Tamandaré e Colombo, municípios do tipo "dormitório", localizados na Região Metropolitana de Curitiba. Com elevado contingente populacional e baixa base econômica, teriam aumento de 84% e de 70%, respectivamente, aproximando suas cotas-parte *per capita* da média do estado.

Dois casos selecionados são municípios litorâneos, de base econômica menor ainda, com atividades submetidas ao campo de incidência do ICMS; portanto, com pouca geração de VA fiscal. Matinhos tem a segunda menor cota-parte *per capita* do estado e Pontal do Paraná a quarta menor. Ambos teriam um aumento bastante expressivo com a inclusão da população no critério de partilha, aumento de 156% e de 130%, respectivamente.

Piraquara, que teria um aumento de 50% na cota-parte, também é município da Região Metropolitana de Curitiba. Detém reservas de mananciais de água, inclusive, para abastecer Curitiba.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos neste relatório, a cota-parte do ICMS, principal sistema de transferência de recursos do estado para os municípios, há 35 anos vem utilizando o mesmo critério valor adicionado para distribuir a parcela pertencente aos municípios. Primeiro de tudo, de 1972 a 1980, integralmente com base no VA gerado no município. A partir de 1980, mitigando o VA com critérios estabelecidos por lei estadual, na proporção de 25% da cota-parte.

Vimos que é inerente ao VA a tendência à concentração espacial e que os 25% da fração autônoma regulada por norma estadual não são suficientes para reduzir a concentração do VA de modo satisfatório. Na média Brasil, os critérios de caráter redistributivo são os mais utilizados nas normas estaduais, denotando uma disposição de redistribuir a cota-parte de modo mais equitativo.

Não obstante, apesar de concentrador, considera-se pertinente a manutenção do VA no conjunto dos critérios de partilha da cota-parte, mas com peso bem menor do que o atual, abrindo espaço para a adoção das variáveis consumo e população, na fração impositiva da

norma. O VA é um critério que vem sendo utilizado há muitos anos, e não deve ser integralmente suprimido, entre outros motivos porque:

- a) os custos de infra-estrutura das grandes metrópoles indicam a pertinência de considerarmos o princípio de origem (VA) na formulação do critério de partilha da cota-parte;
- b) o VA está bastante consolidado nas práticas administrativas estaduais, inclusive, com jurisprudência firmada, apesar das dificuldades conceituais e operacionais aqui apontadas e a respeito das quais se propõe aperfeiçoamento legislativo;
- c) o VA é um levantamento estatístico que tem sido utilizado como *proxy* da renda municipal, além de ser um indicador econômico muito útil para o planejamento das ações governamentais.

.Desse modo, pressupondo que o VA seja mantido no conjunto dos critérios de partilha da cota-parte, é necessário aperfeiçoá-lo, em razão das dificuldades que foram apontadas. É o caso do baixo grau de detalhamento da LC nº 63/90, que não fornece todos os elementos necessários para calcular o VA de determinadas atividades tributadas por complexa legislação de ICMS, levando os estados a adotarem formas distintas de apropriação do VA. Nesse sentido, pelo menos, duas questões devem ser suscitadas. Uma delas é que a LC nº 63/90 precisa ser alterada/aperfeiçoada para:

- a) especificar melhor como deve ser apurado o VA de determinadas atividades;
- b) harmonizar a interpretação conceitual e os procedimentos para o cálculo do VA por parte dos estados;
- c) dar segurança jurídica aos agentes envolvidos (os estados que têm que calcular o VA, os municípios que concorrem entre si por uma mesma fatia de recursos e os contribuintes que prestam as informações);
- d) fortalecer, do ponto de vista institucional, os setores estaduais responsáveis pelo cálculo do VA, reduzindo a margem de manobra para interpretação legislativa, a interferência política, a indústria de assessorias jurídicas municipais e, até mesmo, o risco de corrupção associado ao levantamento do VA.

A outra constatação é a de que a CF e a LC podem ser alteradas, no sentido de incorporar algo já verificado na prática, que é a apuração do VA de determinadas atividades mediante o critério de consumo e não o da produção. Trata-se de uma inconsistência

conceitual, pois, obviamente, se o cálculo leva em conta o consumo de determinada atividade, não se está diante de uma variável compatível com o conceito de VA. Assim, é mais adequado assumir que o VA, de fato, provoca algumas inadequações, como a falta de vínculo que acontece entre VA e população quando uma grande atividade econômica é localizada em um município com população baixa, e, portanto, com menor pressão orçamentária por serviços públicos.

Uma forma menos arbitrária para lidar com essa questão do que forçar uma interpretação da LC nº 63/90 é atribuir um peso menor ao VA e incorporar outra(s) variável/variáveis na parcela impositiva da norma, pois conforme analisado, aumentar a parcela que pode ser disposta por lei estadual não assegura desconcentração do VA.

É necessário ter presente que a manutenção do VA com menor peso e com aperfeiçoamento legislativo que permita procedimentos nacionais uniformes, aliada à adoção do consumo na partilha da cota-parte, ainda imprime um caráter “devolutivo” à cota-parte. Contudo, é viabilizada a adoção de práticas harmonizadas para os levantamentos do VA e reduzida a concentração que lhe é inerente, em grau maior ou menor, dependendo da importância que seria atribuída ao critério consumo e população.

Se também for adotada a população – para incluir obrigatoriamente uma variável redistributiva na cota-parte –, o resultado será um *mix* de critérios que permite atingir o objetivo pretendido, que é reduzir a concentração da cota-parte. No entanto, seria mantido parte de seu caráter devolutivo, pressupondo-se que o FPM é que deve ter uma função marcadamente redistributiva. Cabe lembrar que o estado que quiser aumentar ainda mais o caráter redistributivo da cota-parte, pode fazê-lo com os 25% da parcela regulada por lei estadual (cujo objetivo será mais facilmente atendido a partir do caráter menos concentrador da parcela impositiva de 75%) e pelo fato de que a população (se deslocada para a fração impositiva da cota-parte) abre espaço na fração regulada por lei estadual para que sejam adotados critérios que permitam uma redistribuição mais equilibrada do ponto de vista espacial.

Quanto ao peso a ser atribuído ao VA, consumo e população no espaço de 75%, é aspecto que ainda requer simulações – além das que foram feitas para o caso do Paraná neste estudo –, e que deverão ser feitas no âmbito do FFEF para o Programa de Trabalho 2007-2009. Particularmente em relação à variável consumo, em vista dos sistemas de informações dos estados não estarem disponíveis na forma que permita calcular o consumo por município, não foi possível simular e verificar o impacto da inclusão dessa variável no critério da cota-

parte, *vis a vis* a sistemática atual do VA. Dissemos que na hipótese de aprovação da inclusão dessa variável, é fácil a adaptação dos estados para passar a exigir que os contribuintes prestem as informações adicionais necessárias para o cálculo do consumo por município. O que podemos dizer, por ora, é que o consumo tanto é menos concentrado do que o VA como resulta em uma alocação diferente da que é produzida por este.

Propõe-se que a temática seja aprofundada no Programa de Trabalho do FFEB com a FGV, não apenas no aspecto relacionado ao critério do consumo como também em relação a todo o conjunto dos critérios da cota-parte. O Programa de Trabalho dos dois primeiros exercícios não priorizou a cota-parte, pois foi enfatizado o estudo de um sistema de equalização para substituir o critério de partilha do FPE e do FPM.

Uma vertente de estudo a ser aprofundada diz respeito ao tamanho e critérios regulados autonomamente por lei estadual. É certo que a diversidade de realidades e situações no país exige que uma proporção da cota-parte seja reservada à autonomia estadual para adoção de critérios que cada estado julgar pertinentes. Lembrando que se os atuais 25% estabelecidos por lei estadual não precisarem abarcar a população, na hipótese de que esta variável integre a parcela impositiva, é necessário refletir se os 25% reservados à norma estadual devem ou não ser mantidos inalterados.

Além do impacto decorrente do *mix* valor adicionado + consumo + população, os estudos devem levar em conta o impacto que outras alterações no sistema tributário e de partilhas provocam na cota-parte. Mencionamos aqui algumas questões que por si só levam a um resultado diferente do atual na cota-parte, mesmo sem alteração legislativa, quer seja para o cálculo do VA, quer seja para adotar os critérios do consumo e população.

É necessário levar em conta que o próprio critério do VA tende a se distribuir de forma diversa da atual, com a inclusão de todos os serviços no campo de incidência do IVA estadual, conforme é proposto em cenário alternativo de reforma para o sistema tributário, em outro documento do FFEB (2007). A inclusão dos serviços no IVA estadual favorece, justamente, os municípios que dependem mais da receita advinda do ISS, por serem proporcionalmente os que mais prestam e tomam serviços. Esse aspecto contribui para solucionar o problema das capitais e para reduzir o grau de concentração do VA vinculado ao setor industrial. Tendo em vista que são justamente os municípios maiores que resistem à extinção do ISS, esse é um aspecto a ser levando em consideração nas negociações e quantificações.

Também é necessário ter presente que a discussão integrada dos critérios da cota-parte e da inclusão dos serviços na base do IVA estadual devem facilitar o entendimento. Opcionalmente, a inclusão dos serviços no IVA estadual poderia propiciar aumento de arrecadação, por exemplo, equivalente à atual arrecadação de ISS municipal, mediante a calibragem das alíquotas do IVA estadual. O aumento de arrecadação no IVA estadual traria aumento automático e proporcional nos valores da cota-parte, mesmo com peso de 25% do IVA estadual.

Entretanto, há também a alternativa de que a extinção do ISS seja associada a um aumento da cota-parte para algo acima de 25% do IVA estadual, em proporção suficiente para acomodar o conjunto de alterações, tanto no sistema tributário quanto no sistema de partilhas na Federação.

A cautela para esta alternativa é necessária, pois no processo Constituinte de 1988, a cota-parte dos municípios foi aumentada para 25%, pois o ISS seria extinto e o ICMS incidiria sobre todos os serviços. O ISS foi mantido, o ICMS não incide sobre todos os serviços, não obstante a cota-parte foi estabelecida em 25%. (FFEB, 2007).

Ressaltamos ainda um aspecto indispensável de qualquer proposta de alteração do sistema tributário ou de partilhas e que não foi mencionado neste relatório. Os novos estudos e simulações do FFEB devem levar em conta um período de transição para que seja adotado um novo modelo para a cota-parte. Esse período de transição deve ser compatível e estar em harmonia com as demais alterações do sistema. Por exemplo, o ritmo da adoção da variável consumo na cota-parte poderia ser compatível com o ritmo da adoção do princípio de destino no IVA estadual. Dito de outro modo: conforme o IVA estadual fosse caminhando na direção do princípio de destino, o consumo iria sendo incluído no critério da cota-parte, de modo que tanto o IVA estadual quanto o consumo na cota-parte alcançassem o modelo finalizado simultaneamente, após a transição. Levando-se em conta que a sistemática atual de ICMS nas operações interestaduais já é, há muito tempo, um sistema misto origem/destino, o ritmo da adoção do consumo na cota-parte pode até ser mais rápido do que o mencionado.

Uma questão deve ser aqui tratada para nortear e justificar as escolhas apontadas para a cota-parte neste relatório. É uma questão que pode emergir, na medida em que se constate a necessidade de submeter parte das transferências para governos subnacionais (e, no caso,

municípios) a um sistema de equalização. Deveria a cota-parte ser incluída na base de recursos da equalização ou deveria ser mantida como um fluxo independente?

.O que fundamenta essa questão é o simples fato de que a cota-parte no ICMS compõe mais de um terço do financiamento dos municípios brasileiros. Decorre disso a possibilidade de que tenha seus critérios alterados, em alguma medida, para que atue de forma menos concentradora, reduzindo seu vínculo com a distribuição da capacidade econômica dos municípios. Isso é proposto com a utilização do critério populacional em boa parte da distribuição, que reduz a concentração dos recursos, mas não elimina o caráter devolutivo da cota-parte, conforme já comentado.

Nas discussões mantidas no âmbito do FFEB, a diretriz do conjunto de alterações propostas para o sistema tributário e de partilha de receitas é no sentido de que a cota-parte continue cumprindo alguma função de caráter devolutivo, mas em menor proporção. A função redistributiva deve ser cumprida principalmente por transferência federal, mediante um sistema de equalização. Não seria oportuno que também a distribuição do principal imposto estadual migrasse para o sistema de equalização, pois ele exige uma série de requisitos que precisam ser implementados, sendo um dos mais complexos, a mensuração da necessidade ou capacidade de gasto municipal.⁷ Assim, ainda que fosse oportuna a proposição por um sistema mais abrangente de equalização que comportasse também a cota-parte municipal no imposto estadual, não seria recomendável fazê-lo ao mesmo tempo e ritmo da adoção do sistema de equalização.

É necessário estar ciente de que tal escolha implica a percepção de que apenas uma parte do sistema vertical de transferências migraria para um sistema de equalização, mantendo a cota-parte como um sistema, até certo ponto, de caráter devolutivo. Desse modo, a proporção da cota-parte com critério impositivo, baseado no VA ou no consumo, seria distribuída segundo critérios que não levam em consideração as demais receitas municipais – quer sejam próprias, quer sejam as outras transferências –; por isso, não se deve esperar que cumpram o papel de contrabalançar as disparidades na capacidade final de gasto *per capita* dos municípios. Justamente por isso é pertinente a adoção da população também de modo impositivo, pois é inerente à variável populacional o atributo de aproximar a capacidade *per capita* de gasto.

⁷ Capacidade *per capita* de gasto de cada ente federado, em relação a qual, remetemos o leitor para o estudo específico sobre equalização no *Cadernos Fórum Fiscal* nº 3, 2006

REFERÊNCIAS

FFEB –Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Cenário de reforma tributária com tributação dual sobre o consumo. **Cadernos Fórum Fiscal**, Brasília, DF, n.3-n.5, maio 2007

GARCIA, F. J. T. **A distribuição de ICMS aos municípios do Espírito Santo: concentração ou desconcentração?**. Dissertação (Mestrado) – Ebape/FGV, Rio de Janeiro, 2002.

PRADO, S. **Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer/Ebape, 2003a.

_____. **Partilha de recursos e desigualdade nas Federações: um enfoque metodológico**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer/Ebape, 2003b.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil – Finbra. **Dados contábeis dos municípios** - 2006. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2007.

ANEXO I - CRITÉRIOS DE PARTILHA DA COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS NO ICMS, POR ESTADOS

Estado/critérios/descrição	Peso
ACRE	
População (critério único acordado entre todos os municípios; índice calculado por faixas de habitantes, tal qual o FPM)	100%
AMAPÁ	
Valor adicionado	75%
Linear	7%
Receita própria	2,6%
População	2,6%
Educação (indicador: alunos matriculados)	2,6%
Saúde	2,6%
Municípios mais populosos	2,3%
Área cultivada	1,4%
Área de preservação	1,4%
Cultura	1,4%
Área	1,1%
Nota: o Amapá não calcula o VA, em vista de dificuldades operacionais. Até 2005, 100% da cota-parte foi distribuída com critério proporcional à arrecadação de ICMS, com os índices de participação anualmente calculados até 2002 e mantidos “congelados” desde então. A partir de 2006, passou a aplicar os 10 critérios anteriores (exceto o VA) para 25% da cota-parte, mantendo congelado o índice relativo à participação na arrecadação, com peso de 75%.	
ALAGOAS	
Valor adicionado	75%
Linear	15%
População	5%
Área	5%
AMAZONAS (a lei estadual que regula a fração autônoma foi declarada inconstitucional (ADI nº 2.728). Em decorrência disso, o estado vem aplicando os coeficientes calculados para 2004).	

Valor adicionado	75%
Linear	24%
População	1%
BAHIA	
Valor adicionado	75%
População	10%
Área	7,5%
Ajuste para município com índice preliminar menor que 0,18001%	7,5%
CEARÁ	
Valor adicionado	75%
Educação (indicador: gasto em ensino fundamental sobre receita corrente total)	12,5%
Linear	7,5%
População	5%
DISTRITO FEDERAL (prescinde de critério de partilha para a cota-parte)	
ESPÍRITO SANTO	
Valor adicionado	75%
Nº de propriedades rurais	7%
Produção agrícola	6%
Área	5%
Saúde (indicador: gasto com saúde e saneamento sobre despesa total)	3%
Saúde (indicador: gestão avançada em saúde)	2,5%
Saúde (indicador: participação em consórcio de saúde)	1%
Linear (distribuição linear entre 10 maiores VAs, se o município estiver enquadrado na gestão avançada do Sistema de Saúde)	0,5%
GOIÁS	
Valor adicionado	90%
Linear	10%
MARANHÃO	
Valor adicionado	75,0%
Linear	15,0%
População	5,0%
Área	5,0%

MATO GROSSO	
Valor adicionado	75%
Coeficiente social (indicador: inverso do IDH do município multiplicado pelo inverso do IDH de todos os municípios)	11%
Unidade de conservação/terra indígena (indicador: índice da unidade de conservação do município sobre a soma dos índices de unidades de conservação do total dos municípios)	5%
População	4%
Receita própria (indicador: receita tributária própria do município sobre mesmo indicador para o total de municípios)	4%
Área	1%
MATO GROSSO DO SUL	
Valor adicionado	75%
Linear	7%
Área	5%
Nº de eleitores	5%
Meio ambiente	5%
Receita própria	3%
MINAS GERAIS	
Valor adicionado	79,68%
Linear	5,5%
População	2,71%
População dos 50 maiores municípios	2,0%
Educação (indicador: alunos matriculados)	2,0%
Receita própria	2,0%
Área	1,0%
Produção de alimentos (indicadores: área cultivada, pequenos produtores e estrutura municipal de apoio à produção e comercialização de produtos agrícolas)	1,0%
Patrimônio cultural	1,0%
Saúde (indicador: equipes e população atendida)	1,0%
Saúde (indicador: gasto em saúde)	1,0%
Área de preservação	0,5%

Tratamento de lixo e esgoto	0,5%
Municípios mineradores (indicador: participação do município no Imposto Único Sobre Minerais do País em 1988)	0,11%
PARÁ	
Valor adicionado	75%
Linear	15%
População	5%
Área	5%
PARAÍBA	
Valor adicionado	75%
Linear	20%
População	5%
PARANÁ	
Valor adicionado	75%
Valor da produção agropecuária	8%
População rural	6%
Área de preservação	2,5%
Área e qualidade de mananciais	2,5%
Área	2%
Nº de propriedades rurais	2%
Linear	2%
PERNAMBUCO	
Valor adicionado	75%
Estabilizador dos fluxos de transferências para municípios com queda no índice do VA (indicador: participação do município com diferença positiva entre os índices do VA no ano t-1 e ano t na soma das diferenças positivas do estado para esse mesmo indicador)	17%
Tratamento e destinação do lixo	2%
Saúde (indicador: inverso do coeficiente da mortalidade infantil)	2%
Educação (indicador: alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais)	2%
Área de unidade de conservação	1%

Receita própria (indicador: arrecadação <i>per capita</i> de tributos municipais)	1%
PIAUÍ	
Valor adicionado	75%
População	12,5%
Área	12,5%
RIO DE JANEIRO (o cálculo é feito pela participação do município no total dos municípios da respectiva região ao qual pertence, sendo nove regiões no estado)	
Valor adicionado	75%
Linear	8,18%
Área	7,7%
População	6,94%
Ajuste econômico (indicador: soma inversa dos índices de população, área e valor adicionado de cada município em relação ao total da região)	1,73%
Receita própria (indicador: % da receita própria do município, oriunda de tributos de sua competência, na arrecadação de ICMS no município)	0,45%
RIO GRANDE DO NORTE	
Valor adicionado	80%
População	10%
Linear	10%
RIO GRANDE DO SUL	
Valor adicionado	75%
Área (quando for de preservação ambiental ou inundada por barragens, a área é multiplica por 3)	7%
População	7%
Nº de propriedades rurais	5%
Produtividade primária	3,5%
Educação (indicador: inverso da taxa de evasão escolar)	1%
Saúde (indicador: inverso da taxa de mortalidade infantil)	1%
Ações de mútua de colaboração/projeto Parceria	0,5%
RONDÔNIA	
Valor adicionado	75%
Linear	14%

Ocupação territorial dos municípios de conservação	5%
Produção agropecuária	5%
População	0,5%
Área	0,5%
RORAIMA	
Valor adicionado	75,0%
Linear	25,0%
SÃO PAULO	
Valor adicionado	76%
População	13%
Receita própria (indicador: proporção em relação ao total dos municípios)	5%
Área cultivada	3%
Linear	2%
Área inundada por hidrelétricas	0,5%
Área preservada	0,5%
SERGIPE	
Valor adicionado	75%
Linear	25%
SANTA CATARINA	
Valor adicionado	85%
Linear	15%
Nota: uma lei antiga de SC prevê que o VA do setor agrícola seria "ajustado" quando apresentasse variação inferior à variação do VA dos demais setores (indústria e comércio). Como o "ajuste" teria como parâmetro a produção agropecuária de 1983, o dispositivo não tem sido aplicado, inclusive, por impossibilidade operacional	
TOCANTINS (critérios em vigor a partir de 2007)	
Valor adicionado	75%
Linear	8%
Unidade de conservação e terras indígenas	3,5%
Saneamento básico, conservação da água e coleta e destinação do lixo	3,5%
População	2%

Área	2%
Política municipal do meio ambiente	2%
Controle e combate a queimadas	2%
Conservação e manejo dos solos	2%

Fonte: legislação dos estados, entre outras: AMAPÁ – Lei nº 322/1996, ALAGOAS – Lei nº 5.981/1997, CEARÁ – Lei nº 12.612/96, ESPÍRITO SANTO – Lei nº 5.399/97, MARANHÃO – Lei nº 5.599/1992, MATO GROSSO DO SUL – LC nº 057/1991, MATO GROSSO – LC nº 157/2004, consolidada até a LC nº 177/04, MINAS GERAIS – Lei nº 13.803/2000, PARÁ – Lei nº 5.645/1991, PARAÍBA – Lei nº 20.219/1998, PARANÁ – Lei nº 9.491/1990, PERNAMBUCO – Lei nº 12.432/2003, RIO DE JANEIRO – Lei nº 2.664/1996, RIO GRANDE DO SUL – Lei nº 11.038/1997, RONDÔNIA – LC nº 115/1994, RORAIMA – Lei nº 010/1991, SERGIPE – Lei nº 2.800/1990, SANTA CATARINA – Lei nº 7.721/1989 e alterações, TOCANTINS – Lei nº 765/1995.

ANEXO II – COMO CALCULAR O CONSUMO MUNICIPAL

O consumo municipal pode ser obtido a partir informações econômico-fiscais prestadas pelos contribuintes do ICMS (ou IVA estadual, caso seja aprovada a reforma do ICMS). O consumo é obtido de modo indireto, pela ótica do produto, com elementos que integram os negócios das empresas, contidos no campo de incidência do imposto estadual.⁸

Segue a síntese da equação consumo, que depois é detalhada.

$C = (S - E) + A + N$, onde:

C = consumo do município

S = valor total de saídas, praticadas por contribuintes localizados no município M_n , com destino a contribuintes e a não-contribuintes localizados no próprio município M_n

E = valor total de entradas, adquiridas por contribuintes localizados no município M_n , advindas do próprio município M_n

A = valor das entradas, dos contribuintes localizados no município M_n , advindas de qualquer origem, destinadas ao ativo imobilizado e ao uso e consumo próprio dos respectivos contribuintes

N = valor das compras, praticadas por não-contribuintes localizados no município M_n , advindas de outros municípios do mesmo estado e de outros estados

M = município $M_1, M_2, M_3, \dots M_n$

1. Explicitação das informações econômico-fiscais que integram o cálculo do consumo municipal

S = valor total de saídas, praticadas por contribuintes localizados no município M_n , com destino a contribuintes e a não-contribuintes localizados no próprio município M_n

Trata-se de valores contábeis (operações tributadas e operações não-tributadas). O total das saídas inclui vendas, transferências, devoluções e “outras saídas”. Ou seja, tais operações e prestações independem de sua utilização, contemplando tanto mercadorias, que serão objeto de mercancia, quanto produtos destinados ao ativo fixo ou ao uso e consumo próprio do destinatário. O total de saídas refere-se tanto às saídas destinadas a contribuintes do imposto quanto a não-contribuintes do imposto, bem como às destinadas ao consumidor final.

⁸ Os técnicos da Cotepe/ICMS (GT quantificação) calcularam o consumo dos estados em 1999, por ocasião da quantificação dos impactos da PEC nº 175. Tomaram por base informações disponibilizadas pelos estados e que tinham sido prestadas pelos próprios contribuintes.

E = valor total de entradas, adquiridas por contribuintes localizados no município M_n , advindas do próprio município M_n

Também se refere aos valores contábeis (operações tributadas e operações não-tributadas). Inclui entradas de insumos, bem como de produtos acabados, adquiridos para transformação ou comercialização. Também inclui entradas de bens destinados ao ativo fixo do contribuinte, ou ao seu uso e consumo próprios, desde que essas aquisições sejam oriundas do próprio município de localização do contribuinte.

A = valor das entradas, dos contribuintes localizados no município M_n , advindas de qualquer origem, destinadas ao ativo imobilizado e ao uso e consumo próprios dos respectivos contribuintes

N = valor das compras, praticadas por não-contribuintes localizados no município M_n , advindas de outros municípios do estado e de outros estados (ver subitem 3.1)

2. Análise e esclarecimentos vinculados às variáveis que integram o consumo municipal

2.1 Porque “S” só trata de valor total das saídas, praticadas por contribuintes localizados no município M_n , com destino a contribuintes e a não-contribuintes localizados no próprio município M_n ?

Por que as saídas para fora do município (vendas, transferências etc.), que são as operações e prestações destinadas ou prestadas para o “resto do mundo”, são acontecimentos que não dizem respeito ao consumo do município M_n ; ou seja, vai ser consumido, renegociado ou empregado no processo produtivo fora do município. Por isso, a equação apenas captura as saídas do município M_n com destino ao próprio município M_n .

2.2 Tudo o que está contido em “S” pode ser considerado consumo?

Não. Perceba-se que “S” (valor total das saídas) contém operações e prestações que podem ou não ser direcionadas ao consumo final. Das saídas totais para o município M_n , uma parcela é destinada ao consumo (famílias, governos e empresas), mas uma parcela ainda é operação intermediária. Pode tratar-se, por exemplo, de uma matéria-prima ou insumo. Desse modo, ainda será objeto de uma ou mais operações subsequentes. Poderá passar por um depósito fechado, uma mera transferência, uma remessa para industrialização, uma operação no sistema de parceria etc. Assim, a variável “S” contém consumo final e consumo intermediário.

2.3 Porque e como excluir o consumo intermediário da variável “S”?

O consumo intermediário não pode ser considerado consumo para evitar dupla contagem. Por exemplo, uma camisa de algodão: apenas a última operação, destinada ao consumidor final, deve ser computada. Antes de transformar-se em camisa, foram praticadas inúmeras operações. Por exemplo, com fardas de algodão em bruto, com fios de algodão, com tecidos, com tinturaria, com camisas comercializadas no atacado, até que essas camisas tenham sido destinadas ao consumidor final. Por analogia, lembremos que para calcular o VA, o valor de entradas é deduzido do valor das saídas, entre outros detalhes para a apuração.

Como o que se deseja obter é apenas o consumo final, as saídas praticadas por contribuintes que não são foram direcionadas ao consumo consistirão em entradas nos estabelecimentos de contribuintes, entradas que são deduzidas das saídas, conforme se procede com a variável “E” (valor total das entradas). À primeira vista, e isso é o mais importante a ser retido, “ $C = S - E$ ”, ou seja, valor total de saídas para o município menos valor total de entradas oriundas do próprio município, é igual ao consumo do município. De modo bem simplista: o que sai e não entra mais é porque ficou no meio do caminho, ou seja, foi consumido.

Ao calcular “ $S - E$ ”, elimina-se do “valor total de saídas” tudo o que não foi direcionado para o consumo final. Dito de outro modo, do “valor total de saídas” é retirado o “consumo intermediário” (matérias-primas, partes, peças, componentes, insumos de um modo geral), o qual será objeto de uma ou mais operações subseqüentes de saídas.

A variável “E” é a forma mais simples e direta de excluir o consumo intermediário. No entanto, chama-se a atenção para o fato de que “por tabela”, exclui também as entradas destinadas ao ativo imobilizado e ao uso e consumo próprios do contribuinte, elementos que também podem ser considerados no consumo, dependendo do conceito que se deseja obter. Assim, as compras para o ativo imobilizado e uso e consumo próprios devem ser reincluídas na equação, o que é feito através da variável “A”.

2.4 Que tipo de consumo é obtido em “ $C = S - E$ ”?

Por enquanto, obtém-se: consumo final das famílias + consumo dos governos + consumo de empresas que não são contribuintes do imposto; ou seja, apenas não inclui, ainda, o consumo das empresas contribuintes do imposto, pois o mesmo foi excluído “por tabela”, juntamente com as operações contidas em “E”. Dito de outro modo, ao deduzir “A” de “S”,

deduz-se todas as entradas, inclusive aquelas destinadas ao ativo imobilizado e ao uso e consumo dos contribuintes.

2.5 Porque “E” só trata do valor total das entradas, adquiridas por contribuintes localizados no município M_n , **advindas do próprio município M_n** ?

Porque tudo o que entra no município M_n , adquirido por contribuintes do imposto e oriundo do “resto do mundo” (outros municípios do estado, outros estados ou outros países), ainda não constitui consumo do município M_n . Ainda são operações intermediárias; por isso, não são capturadas por “E”, que considera apenas o valor total de entradas advindas do próprio município M_n . A parcela dessas entradas oriundas do resto do mundo que não está contida em “E”, e que eventualmente precisa ser adicionada a “S – E”, é aquele tipo de entrada que não tem saída posterior, ou seja, é a parte das compras feitas por contribuintes do imposto para destinar ao seu ativo imobilizado ou ao seu uso e consumo próprio (consumo das empresas), conforme já referido. Se o conceito de consumo municipal que se deseja obter é amplo, então essa parcela de consumo das empresas pode ser capturada, adicionando “A” ao consumo do município.

2.6 Que tipo de consumo é obtido ao se (re)introduzir “A” na equação?

Os bens do ativo imobilizado e de uso e consumo próprios das empresas contribuintes do imposto devem integrar o consumo municipal, porque o consumo que é obtido em “C = S – E” contém bens do ativo imobilizado e de uso e consumo próprios dos não-contribuintes do imposto. Portanto, é pertinente contemplar também essa parcela de consumo relativa aos contribuintes do imposto.

Como o consumo é obtido de forma indireta, através das informações que integram os sistemas do imposto estadual, tal qual ocorre com o cálculo do VA, requer reflexão para que se obtenha resultado compatível com o conceito que se deseja obter. É possível aperfeiçoar o cálculo do consumo municipal, o que é feito com as informações contidas na equação, capturadas através das variáveis por “A” e “N”.

Trata-se de outros tipos de consumos, ou de investimentos, que devem ou não ser capturados, dependendo do conceito que se deseja obter. Por exemplo, bens destinados ao ativo imobilizado das empresas. É o tipo de bem cuja entrada tem qualquer origem (no próprio município, em outros municípios do país ou no exterior) e para a qual não há saída subsequente. Geralmente, entra na empresa e não sai mais, a não ser na condição de ativo

usado, uma vez que não foi adquirido com o objetivo de revenda (mercantil). Trata-se de inversão das empresas, que do ponto de vista das contas nacionais integra a conta da formação bruta de capital fixo.

Conforme se verifica na equação, o valor das entradas de bens destinadas ao ativo imobilizado é adicionado ao consumo municipal. O propósito é chegar a um conceito mais amplo de consumo, mas essa variável da equação pode ser desconsiderada, na hipótese de que se deseje obter um conceito mais restrito, que não inclua o investimento das empresas. Entretanto, aqui também seria necessário recompor toda a equação, pois conforme já explicitado, a escolha de um conceito mais restrito de consumo precisa levar em conta que “S – E” contém consumo de empresas que não são contribuintes do imposto e consumo dos governos. “S” também contém inversões das famílias. Por exemplo, aquisição de veículo, que está computado como consumo das famílias.

Assim, com os elementos disponíveis, é oportuno manter a equação na forma proposta: $C = (S - E) + A + N$. O tipo de consumo que se obtém como resultado inclui o consumo das famílias, governos, empresas não-contribuintes do imposto e empresas contribuintes do imposto.

2.7 Como obter “N” para completar a equação?

O valor das compras, praticadas por não-contribuintes localizados no município M_n , advindas de outros municípios do estado e de outros estados é uma dificuldade, explicitada no subitem 3.1.

2.8 Os estoques devem ser considerados no cálculo da equação consumo?

É oportuno. Para calcular o VA, muitos estados consideram a variação de estoques, acrescentando às entradas o estoque do início do ano-base a que se referem as informações e deduzindo das saídas o estoque final do exercício. É possível aperfeiçoar a equação consumo adotando esse mesmo procedimento em “S” e em “E”.

3. Limitações e dificuldades para obter algumas variáveis que integram a equação do consumo municipal

Algumas limitações e dificuldades vinculadas à equação consumo são de caráter operacional. Em seguida, são comentadas algumas restrições, com vistas a verificar se é

possível indicar alternativas para a sua superação, e quando insuperáveis, em que medida elas comprometem ou não a possibilidade de calcular o consumo municipal.

3.1 Compras praticadas por não-contribuintes do imposto

“N” = valor das compras, praticadas por não-contribuintes localizados no município M_n , advindas de outros municípios do estado e de outros estados.

É um dos elementos da equação consumo que não está disponível nos sistemas de informações econômico-fiscais. As compras que os não-contribuintes fazem em outros municípios do estado e em outros estados não estão contidas em “S”, simplesmente, porque não-contribuintes não prestam informações ao fisco, não declaram saídas “S”.

Para que se obtenha um conceito mais amplo e completo de consumo municipal, há pelo menos uma forma de lidar com essa restrição: adotando o mesmo procedimento metodológico utilizado para consolidar a balança comercial interestadual dos estados.⁹ Isso consiste em considerar, a título de “compras praticadas por não-contribuintes”, a informação relativa às “vendas praticadas por contribuintes e que são destinadas a não-contribuintes”. Ou seja, tomar como “entradas nos não-contribuintes” o que os contribuintes informam que vendem a não-contribuintes.

Todavia, o que do ponto de vista conceitual pode ser resolvido pela forma sugerida esbarra em dificuldade operacional insuperável. É que não há como imaginar que se poderia exigir que os contribuintes (do mesmo estado e de outros) informassem suas saídas suficientemente detalhadas a ponto de possibilitar a identificação das saídas destinadas a não-contribuintes, por município destinatário (qualquer município do país) de localização do não-contribuinte.

Enfim, significa dizer que é melhor que a equação consumo fique incompleta, pois não se pode obter o consumo estimado pela ótica do produto de modo perfeito. Ou seja, que o cálculo do consumo é indireto, que não conterà parcela do consumo daquelas empresas que não integram o universo de contribuintes do estado quando elas comprarem fora do município M_n . Também significa que o consumo das empresas que estará contido na equação consumo diz respeito ao consumo das empresas cadastradas no imposto e que prestam informação ao fisco, bem como à parcela de consumo das empresas que não são cadastradas no imposto, desde que as compras tenham sido feitas no próprio município.

⁹ Cotepe/ICMS, GT 43 – balança comercial interestadual. A base das informações é a Guia das Operações e Prestações Interestaduais (GI), complementada com informações do Sinief dos estados.

É importante que se esclareça que o cálculo do VA também não considera as compras (entradas) praticadas por não-contribuintes. Em decorrência disso, o resultado do VA que é obtido para fins do cálculo da cota-parte, resulta superestimado por não conseguir deduzir das saídas aquelas compras (entradas) feitas por não-contribuintes do ICMS. Essa é uma das razões da denominação “valor adicionado fiscal”, que o distingue do conceito que tem nas contas nacionais.

3.2 Detalhamento das saídas com destino ao próprio município M_n e das entradas oriundas do próprio município M_n

“S” = valor total de saídas, praticadas por contribuintes localizados no município M_n , com destino a contribuintes e a não-contribuintes localizados no próprio município M_n .

“E” = valor total de entradas, adquiridas por contribuintes localizados no município M_n , advindas do próprio município M_n .

De modo geral, os modelos atuais das guias de informações econômico-fiscais dos estados, exigidas dos contribuintes, não trazem todos os elementos necessários para o cálculo da equação consumo por municípios. Por exemplo, não é exigido que as saídas e as entradas sejam informadas segundo o município de destino e de origem. Os contribuintes já informam a destinação das saídas (se para o próprio estado, se para outros estados ou se para o exterior), mas não informam a destinação para o próprio município. Em decorrência disso, esse nível de detalhamento teria que passar a se exigido. Destacamos que não é necessário que o contribuinte informe todos os municípios de origem de suas entradas e o destino de suas saídas, mas apenas aquelas saídas destinadas ao próprio município e aquelas entradas oriundas do próprio município de sua localização.

Por ora essa é por certo é uma séria restrição. Todavia, conforme dissemos, é possível criar o nível de detalhamento necessário, sem dificuldades operacionais significativas. Aliás, diga-se que no âmbito do Sintegra (nos denominados “arquivos magnéticos”), já seria possível obter os elementos com o detalhamento requerido pela equação consumo, tendo em vista que o referido sistema apresenta praticamente todos os dados contidos nas notas fiscais. Da mesma forma, os recentes projetos que vêm sendo desenvolvidos e estão vinculados à nota fiscal eletrônica e Sped contribuem na superação dos entraves informacionais ao cálculo do consumo municipal, o que nos leva a crer que as restrições apontadas neste subitem podem ser superadas

De todo modo, as restrições apontadas em relação ao detalhamento atual das informações indicam que a adoção da variável consumo requer um período de transição para sua adoção. Lembramos que a alteração do critério de partilha da cota-parte integra um conjunto mais abrangente de alternativas de reforma, que também exigirão um período de transição para serem implementadas. Isso significa que o consumo não pode ser adotado de imediato, mas pode perfeitamente ser incluído no conjunto de requisitos necessários a uma reforma da tributação dos bens e serviços e da partilha de receitas na Federação

3.3. Informações prestadas por contribuintes enquadrados em regimes diferenciados – Simples Nacional

Até o momento, tudo indica que não será exigido das empresas optantes e enquadradas no Simples Nacional que informem sobre suas operações de “entradas”.¹⁰ Pelo fato do Simples Nacional ser uma cobrança sobre o faturamento, é possível que não haja intenção de se exigir que informem as entradas, tanto é que a LC que institui o regime tem um dispositivo que arbitra a margem de lucro bruto das empresas.¹¹

Note-se que essa restrição (indisponibilidade de informações de entradas e arbitramento da margem de valor agregado) traz implicações tanto para calcular o consumo quanto para calcular o VA. É uma restrição que não diz respeito aos elementos da equação consumo em particular, mas que causa dificuldades para calcular o consumo. De início, diga-se que deve incluir as saídas “S” das empresas do regime do Simples Nacional no cálculo do consumo municipal, mesmo que não se disponha das entradas “E” de tais empresas. A omissão desse universo de empresas subestimaria o cálculo do consumo, inclusive, de modo diferenciado, conforme o município. Tenderia a prejudicar mais o coeficiente de participação de pequenos municípios. Em decorrência disso, deve se optar pela inclusão desse universo de contribuintes do Simples Nacional no cálculo do consumo municipal.

Um aspecto favorável é que para calcular o consumo, não será necessário arbitrar as margens de valor agregado dos contribuintes do Simples Nacional, conforme dispõe a LC nº

¹⁰ LC nº 123/06, art. 25: as microempresas e empresas de pequeno porte optantes do Simples Nacional apresentarão, anualmente, à Secretaria da Receita Federal, declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais, que deverão ser disponibilizadas aos órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, observados prazo e modelo aprovados pelo comitê gestor.

¹¹ LC nº 123/06, art. 87: o § 1º do art. 3º da LC 63/90 passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º, § 1º: O valor adicionado corresponderá, para cada Município: I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em

123/06, porque isso só é necessário para calcular o VA. Mas para poder calcular o consumo, será necessário que a norma (a mesma LC que disporá sobre o consumo) arbitre (como o fez a LC nº 123/06 para que o VA possa ser calculado) a proporção da destinação das saídas dos contribuintes do Simples Nacional direcionadas ao consumo final; vale dizer, a proporção de consumo contido nas saídas totais dos estabelecimentos dos contribuintes do Simples Nacional para o próprio município de sua localização. Por exemplo: 80% das saídas desse universo seriam tidas como direcionadas para o consumo final.

É possível que as dificuldades e restrições apontadas e relativas ao Simples Nacional possam ser superadas em outro contexto que não seja necessariamente para resolver o “problema” da equação consumo. Vislumbra-se que haverá dificuldades para uma fiscalização eficiente se o fisco não dispor de informações adequadas para controlar as fraudes. Assim, é possível que seja exigido das empresas enquadradas no regime prestarem informações, como ocorre em relação aos valores de entradas ou valores do livro-caixa, até porque, alguns desses elementos são abrangidos pela LC nº 126/03.¹²

3.4 Consumidores finais comprando fora de sua jurisdição e vendas praticadas por contribuintes do imposto localizados no município M_n , destinadas a consumidores finais de outras jurisdições

Trata-se de compras diretas, feitas por consumidores finais, fora do município em que residem.

A inclusão do consumo no critério da cota-parte contribui para reduzir a distorção atual, inerente ao critério do VA em seu aspecto específico vinculado à tendência à concentração (“município pequeno com fábrica grande”). Explicita-se um cálculo de consumo pela ótica do produto e não pela ótica da renda gasta. Grosso modo, será considerado consumo aquilo que os contribuintes informarem que venderam. Como, para efeitos fiscais, não é habitual ou plausível exigir que o contribuinte identifique o endereço ou o local de residência do comprador quando se trata de uma operação destinada ao consumidor final,

outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, **considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta** [grifo nosso].”

¹² LC nº 123/06, art. 26: “As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional ficam obrigadas a: [...] § 2º: As demais microempresas e as empresas de pequeno porte, além do disposto nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão, ainda, manter o livro-caixa em que será escriturada sua movimentação financeira e bancária. [...] § 4º: As microempresas e empresas de pequeno porte referidas no § 2º deste artigo **ficam sujeitas a outras obrigações acessórias a serem estabelecidas pelo Comitê Gestor** [grifo nosso], com características nacionalmente uniformes, vedado o estabelecimento de regras unilaterais pelas unidades políticas partícipes do sistema”.

inevitavelmente, aparece o problema denominado na literatura *cross border shopping* (as também chamadas “compras diretas”), que diz respeito a consumidores finais que praticam compras fora de sua jurisdição, fora do município em que residem. Em todo o mundo, há enorme preocupação com essa questão, pois ela dificulta a alocação “correta” do produto da arrecadação de imposto sobre o consumo consoante o princípio de destino, ou seja, que haja compatibilidade entre a arrecadação e a jurisdição onde os consumidores demandam serviços públicos. Ou seja, quando os consumidores finais compram fora de sua cidade, pessoalmente ou pela Internet, não tem sido possível adotar procedimentos operacionais que permitam destinar a arrecadação dessa parcela específica de consumo para os cofres da cidade em que residem.

Em todo espaço geográfico (como no interior dos estados), por fatores de escala, infraestrutura, mão-de-obra e economia de aglomeração, há a tendência do surgimento de “pólos de concentração comercial” vocacionados para vendas destinadas a consumidores finais.¹³ Pelo fato de que essa restrição não pode ser evitada, do consumo ser obtido pela ótica do produto e de que o comércio também tende à concentração (por exemplo, *shopping center*), principalmente, nas capitais e regiões metropolitanas, o critério do consumo é igualmente propenso à concentração.

Dissemos que o VA tende à concentração porque é uma variável vinculada ao princípio de origem. O consumo apresenta tendência à concentração por ser uma variável que, do ponto de vista operacional, só consegue alocar o consumo segundo o princípio de tino de modo imperfeito. Como atenuante, deve ser considerado que os fatores que levam à concentração do consumo e do VA são de natureza diferentes, e desse modo, permanece viável a proposição de se incluir o consumo na cota-parte.

¹³ Chamamos atenção para um aspecto: “pólos comerciais atacadistas” não são um problema para a equação consumo, pois uma vez que não se trata de consumo final não são vendas que fiquem alocadas na jurisdição “errada”. A equação consumo captura as operações destinadas a contribuintes do imposto, de modo que vendas (saídas) para contribuintes, que serão objeto de revenda, não são consideradas consumo do município de localização do “pólo atacadista”, mas sim consumo do município em que ocorre a última aquisição.