

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO - PPED  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A REPARTIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS  
UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES**

Aluno: Fernanda Stiebler

Matrícula: 110002699

Outubro de 2012



**A REPARTIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS  
UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES**

Fernanda Stiebler

DRE: 110002699

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>. Ana Célia Castro

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, sob a orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Célia Castro.

Aprovada por:

---

Presidente da Banca Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Célia Castro – Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Beatriz Azeredo – Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Estela Maria Souza Costa Neves – Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Paula Alexandra Canas de P. Nazareth – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

**RIO DE JANEIRO**

**OUTUBRO 2012**

## Ficha Catalográfica

S855 Stiebler, Fernanda.

A repartição da cota-parte do ICMS : um estudo de caso dos municípios fluminenses / Fernanda Stiebler. – 2012.

90 f. : tabs.

Orientador: Ana Célia Castro.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2012.

1. Finanças Públicas. 2. Equalização fiscal. 3. Políticas Públicas – Teses. I. Castro, Ana Célia. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD: 336

CDU: 336.1(815.3)

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora*

## **Agradecimentos**

Muitas pessoas foram fundamentais durante o tempo que cursei o mestrado e gostaria de agradecer a todas elas.

A professora Ana Célia Castro, pela atenção, compreensão, sabedoria, e por não me deixar desistir.

Ao Fórum Popular do Orçamento, onde dei meus primeiros passos no mundo das finanças públicas em especial ao coordenador, amigo e eterno chefe Luiz Mario Behnken.

A equipe da Subsecretaria de Política Fiscal da SEFAZ-RJ , ao George Santoro e Josélia Castro por todos os ensinamentos. Em especial a minha amiga e companheira de trabalho e estudos Daniela Faria. Obrigada pela amizade, ajuda, compreensão e paciência.

À professora Sol Garson por todos os seus ensinamentos.

Ao professor Nelson Chalfun pela ajuda prestada. Ela foi muito importante nesse processo.

Aos meus novos colegas de trabalho da FINEP, que por alguns meses acompanharam minhas angustias e nervosismo no processo de elaboração desse trabalho.

Aos meus amigos do IE que estiveram sempre ao meu lado e que são fundamentais em minha vida.

Ao meu namorado, Leandro Gomes, pela força, paciência, amizade, companheirismo. Muitas vezes você acreditou mais em mim do que eu mesma.

Por fim, quero agradecer, ao meu pai, Luis Eduardo Stiebler, minha mãe Heloisa Stiebler e minha irmã Renata Stiebler, por tudo que sou hoje. Não teria conseguido sem vocês ao meu lado!

Obrigada!

## **Resumo**

Este trabalho apresenta um estudo de caso das receitas públicas dos municípios do estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo é analisar em que medida o repasse do ICMS do Estado aos seus municípios contribui para a equalização fiscal entre eles, permitindo que os cidadãos fluminenses tenham a sua disposição igual potencial de oferta de serviços públicos.

Nesse intuito o estudo apresenta uma abordagem teórica acerca das transferências intergovernamentais de recursos e demonstra como ocorre a partilha de receitas do ICMS no Brasil e especificamente no Estado do Rio de Janeiro. São construídos indicadores de receita com base nos dados da arrecadação fluminense de 2008 a 2010 nos quais se verifica que a transferência da parcela autônoma do ICMS exerce algum impacto positivo na equalização fiscal. Por fim realiza-se uma avaliação crítica dos resultados obtidos.

Palavras-chave: Finanças Públicas, ICMS, Equalização Fiscal

## **Abstract**

This paper presents a case study of public revenues of the municipalities from the state of Rio de Janeiro, the goal is to analyze to what extent the transfer of VAT revenue to the municipalities of the state contributes to the fiscal equalization between them, allowing citizens fluminenses have at their disposal the same potential for public services.

To that end the study presents a theoretical approach about intergovernmental transfers of resources and demonstrates how ICMS revenue sharing occurs in Brazil and specifically in the state of Rio de Janeiro. Revenue indicators are constructed based on the collection of fluminense data from 2008 to 2010 where can be depicted that the transfer of the autonomous share of ICMS has some positive impact on fiscal equalization. Following a critical evaluation of the results is made.

**Keywords:** Public Finance, VAT, Tax Equalization

## Sumário

<b>Lista de Tabelas .....</b>	<b>9</b>
<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>10</b>
<b>Lista de Siglas e Abreviaturas .....</b>	<b>11</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1. As transferências Intergovernamentais de recursos nos sistemas federativos .....</b>	<b>15</b>
<i>1.1- A repartição de receitas em sistemas federativos .....</i>	<i>15</i>
<i>1.2- Classificação das transferências intergovernamentais .....</i>	<i>21</i>
<i>1.3- O papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal.....</i>	<i>27</i>
<i>1.4- A distribuição de recursos na Federação Brasileira .....</i>	<i>30</i>
<b>Capítulo 2- A Transferência do ICMS .....</b>	<b>37</b>
<i>2.1 - A arrecadação do ICMS no Brasil .....</i>	<i>37</i>
<i>2.2 - A Transferência do ICMS na Federação Brasileira.....</i>	<i>39</i>
<i>2.3 –Os critérios para repartição do ICMS no Estado do Rio de Janeiro .....</i>	<i>44</i>
<i>2.4 –Outros Critérios para a Transferência do ICMS: SP E MG .....</i>	<i>51</i>
<i>2.4.1- A transferência do ICMS no Estado de São Paulo. ....</i>	<i>51</i>
<i>2.4.2- A transferência do ICMS no Estado de Minas Gerais .....</i>	<i>53</i>
<b>Capítulo 3- Análise das Receitas Públicas no Estado do Rio de Janeiro.....</b>	<b>59</b>
<i>3.1 – Apresentação do Modelo Analítico Utilizado .....</i>	<i>59</i>
<i>3.1.1 – Período de análise e Fonte de dados: algumas considerações metodológicas .....</i>	<i>64</i>
<i>3.2- Análise das Receitas dos Municípios do Rio de Janeiro.....</i>	<i>66</i>
<i>3.3- O papel das Transferências do ICMS na equalização fiscal .....</i>	<i>77</i>
<b>Conclusão .....</b>	<b>84</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>87</b>

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Competência para Instituir Tributos – C.F /88.....	31
Tabela 2- Repartição de tributos da União para Estados e Municípios .....	32
Tabela 3- Repartição de tributos dos Estados para os Municípios .....	33
Tabela 4 – Arrecadação do ICMS nos Estados Brasileiros 2007 a 2011 .....	38
Tabela 5 Arrecadação do ICMS – Estado do Rio de Janeiro 2007 a 2010 .....	45
Tabela 6 Índice de participação para cada critério de repartição do ICMS-RJ por região .....	47
Tabela 7 Divisão do Estado do Rio de Janeiro por região .....	48
Tabela 8 – Receita Total Per Capita dos Municípios Fluminenses – 2008 a 2010.....	67
Tabela 9 – Receita Total per capita X Receita Própria per capita 2008 a 2010.....	70
Tabela 10 – Receitas dos Municípios Fluminenses de acordo com o Esquema Analítico -2008 a 2010	73
Tabela 11 – Coeficiente de Variação para cada categoria .....	75
Tabela 12 – Receita disponível efetiva com parcela autônoma do ICMS 2008 a 2010 .....	78
Tabela 13 – Coeficiente de Variação – Todas as categorias 2008 a 2010.....	79
Tabela 14 – Participação da Transferência da Parcela Autônoma do ICMS no total de Receitas .....	80

## **Lista de Figuras**

Figura 1- SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ICMS .....	40
Figura 2- SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ICMS COM DESTINAÇÕES AO FUNDEB .....	43
Figura 3- SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ICMS – PARCELA AUTÔNOMA – LEI ESTADUAL .....	46
Figura 4- ESQUEMA ANALÍTICO PARA SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS* .....	61

## **Lista de Siglas e Abreviaturas**

**C.F.-** Constituição Federal

**CV** – Coeficiente de Variação

**CIDE-** Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

**E.C** - Emenda Constitucional

**FINBRA-** Finanças do Brasil

**FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social

**FNDE-** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FPE** –Fundo de Participação dos Estados

**FPM** – Fundo de Participação dos Municípios

**FUNDEB** - Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

**GSN-** Governos Subnacionais

**IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICMS-** Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**IPCA-** Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

**IOF-** Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros

**IPI** – Imposto Sobre Produtos Industrializados

**IPM-** Índice de Participação dos Municípios

**ISS-** Imposto sobre serviços de qualquer natureza

**ITR-** Imposto territorial rural

**IPTU** - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

**IPVA-** Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

**IR-** Imposto de Renda

**ITBI-** Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos"

**ITD-** Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Qualquer Bem ou Direito

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STN-** Secretaria do Tesouro Nacional

**SUS-** Sistema Único de Saúde

**TCE-RJ-** Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

**VAF-** Valor Adicionado Fiscal

## **Introdução**

A motivação inicial para a realização dessa dissertação partiu de alguns questionamentos da autora quanto às fontes de financiamento das despesas públicas nos municípios brasileiros e quanto ao sistema que norteia as transferências de recursos públicos destinadas a esses entes. A partir desses questionamentos, alguns pontos em particular chamaram a atenção. Quais são as características do atual sistema de partilha de recursos no Brasil? Como o sistema de transferências atua no sentido de aproximar a realidade de municípios tão distintos? Especificamente, optamos por restringir os questionamentos aos municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro e na transferência da receita do ICMS para esses entes.

Assim, esse trabalho apresenta um estudo de caso das receitas públicas dos municípios do estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo é analisar em que medida a transferência de receita do ICMS do Estado aos seus municípios contribui para a equalização fiscal entre eles, permitindo que os cidadãos fluminenses tenham à sua disposição igual potencial de oferta de serviços públicos.

A hipótese central que motiva o estudo é a de que a transferência de receita do ICMS do Estado do Rio de Janeiro aos seus municípios não contribui para a equalização fiscal destes entes. Ou seja, a de que a legislação referente a distribuição da cota-parte do ICMS do Estado do Rio aos municípios (Lei N° 2664, de 27 de Dezembro de 1996), que permanece com poucas alterações desde o ano de sua promulgação, não contribui para uma melhora da igualdade fiscal entre os entes por ela beneficiados.

A fim de verificar tal hipótese apresentamos inicialmente, no capítulo 1, abordagens acerca das transferências intergovernamentais de recursos passando inicialmente pela questão

da repartição de receitas em sistemas federativos, onde procuramos explicar por que tais transferências são necessárias. Posteriormente, apresentamos o sistema de partilha de receitas brasileiro, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e suas normas complementares.

No capítulo 2 apresentamos as normas que regem a distribuição do ICMS de estados para municípios, demonstrando especificamente as regras aplicadas no Estado do Rio de Janeiro, com uma análise crítica das mesmas. Além disso, comparamos, de forma breve, as normas fluminenses com aquelas utilizadas nos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Uma dificuldade encontrada refere-se às limitações da literatura quanto se trata de federalismo e repartição das receitas na federação brasileira. Não são muitos os autores que aprofundam o debate do tema, principalmente voltados especificamente para o estado do Rio de Janeiro.

A metodologia utilizada para a análise dos dados, realizada no capítulo 3, foi proposta por Sérgio Prado (2003) em “A Partilha de Recursos na Federação Brasileira” no qual o autor propõe a divisão das receitas arrecadas pelos entes federativos em categorias analíticas a fim de avaliar o sistema de transferências intergovernamentais de recursos no Brasil.

Dessa forma, o terceiro e último capítulo desse estudo apresenta inicialmente o modelo analítico utilizado para em seguida demonstrar os dados das receitas públicas dos municípios fluminenses no período de 2008 a 2010, de acordo com o modelo. Por fim, avaliamos o impacto da transferência da parcela autônoma do ICMS (estabelecida por meio de lei estadual) na equalização fiscal dos municípios fluminenses verificando se os dados corroboram ou não com a hipótese central desse trabalho.

Na conclusão são realizadas considerações finais acerca dos resultados encontrados com uma avaliação crítica dos mesmos.

## **Capítulo 1. As transferências Intergovernamentais de recursos nos sistemas federativos**

Neste capítulo pretendemos tratar das abordagens acerca das transferências intergovernamentais de recursos passando inicialmente pela questão da repartição de receitas em sistemas federativos, onde procuramos explicar por que tais transferências são necessárias.

Posteriormente abordaremos as diferentes formas de classificação dessas transferências e procuramos demonstrar como tais fluxos de recursos podem formar sistemas de equalização fiscal.

Por fim, pretendemos apresentar o sistema de partilha de recursos da federação brasileira, demonstrando como a Constituição Federal de 1988 definiu as regras para a instituição de impostos e transferências de recursos entre União, Estados e Municípios.

### ***1.1- A repartição de receitas em sistemas federativos***

O presente trabalho gira em torno de uma questão teórica central, qual seja a repartição das receitas tributárias em sistemas federativos. Para tal procurou-se inicialmente apresentar, de forma breve, o conceito de Federalismo, para posteriormente abordar a noção de federalismo fiscal.

O Federalismo é um sistema constitucionalmente estabelecido, com no mínimo duas ordens de governo, cada uma delas com alguma autonomia com relação à outra. Países com sistemas federativos abrigam cerca de 40% da população mundial. O sistema federativo é constituído tipicamente por um governo federal, também chamado de governo central, e unidades constitutivas (freqüentemente chamadas de estados ou províncias). Cada unidade tem algum tipo de autonomia estabelecida pela constituição, além de uma relação eleitoral direta com sua população. Algumas federações, tais como África do Sul, Índia, Nigéria e

Brasil, são compostas também por níveis locais ou municipais de governo os quais estão estabelecidos na constituição.

Para fins deste estudo, as unidades constitutivas também serão tratadas como governos subnacionais (GSN). Desta forma, no caso Brasileiro, por exemplo, teremos como representantes dos governos subnacionais os estados e municípios.

A distribuição de poder em federações pode ser dual ou integrada. No modelo dual, atribui-se jurisdição distinta para cada ordem de governo que administra seus próprios programas e presta os respectivos serviços. Já no modelo integrado, as competências são compartilhadas, cabendo às unidades constitutivas a administração de programas ou o cumprimento da legislação definida em nível central. Essa separação não se dá de forma radical e nenhuma federação possui as características exclusivas de um dos modelos. (Anderson 2009, pg. 43)

São exemplos de países que possuem, em sua maioria, a forma dual de distribuição de poder os EUA e Canadá. Por outro lado, Alemanha e Áustria possuem mais características do modelo integrado.

No Brasil, adota-se o federalismo como forma de Estado desde o final do século XIX, baseando seu sistema de organização do poder político no modelo norte-americano, consolidado com a Constituição Norte Americana de 1787.

Até 1988, ano da promulgação da atual Constituição da República, a Federação Brasileira sempre se pautou no modelo dual de repartição de poderes, com áreas de competência legislativa comum ou concorrente. Nessas, as jurisdições como União e estados têm autonomia para legislar, porém em caso de conflito, a legislação federal costuma preponderar, apesar de essa não ser uma regra definitiva.

A busca por definições claras acerca do sistema federativo brasileiro, na literatura, apresenta um problema, conforme apontado por Nazareth (2007): a ausência de abordagens teóricas que dessem conta das especificidades dos arranjos federativos – e por consequência o brasileiro - e da complexidade que se estabelece entre o Estado, o mercado e as sociedades dos países com organização federal.

Segundo Affonso (2003) existe uma confusão nos conceitos da literatura que reduz o federalismo ao seu aspecto fiscal, desconsiderando as demais dimensões – social, política e histórica.

De fato, a literatura acerca do federalismo, associa esse conceito com a transferência intergovernamental de recursos e descentralização. Contudo, para os objetivos específicos desse estudo o aspecto fiscal do federalismo é sem dúvida o elemento central de maior importância na análise do sistema federativo.

Deve-se considerar que na forma federativa de organização política existe uma combinação entre competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo onde as responsabilidades fiscais são compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas. (Prado 2003)

O federalismo fiscal estuda as regras e interações entre governos nos sistemas federativos, com foco na arrecadação, empréstimo e gasto das receitas. Algumas questões centrais se configuram nesse contexto: Os governos subnacionais têm adequada autoridade para arrecadar suas receitas em compasso com suas responsabilidades de gasto? Caso não tenham, que combinações podem ser realizadas para que eles dividam suas taxas ou recebam transferências do governo central? E por fim, como essa divisão, ou essas transferências devem ser realizadas?

É extremamente difícil determinar uma alocação ideal das competências tributárias nas federações e a definição da atribuição de competências para auferir receitas abrange uma série de considerações importantes.

Por um lado, existem questões ligadas à responsabilização de cada nível de governo pelos recursos que o mesmo gasta. Argumenta-se (Anderson 2009) que quanto mais responsabilidade de arrecadar, quanto mais poder para auferir receitas, mais responsável e suscetível de controle pelos eleitores o governo se torna. Ou seja, aumenta-se a responsabilidade fiscal dos Governos Subnacionais.

Por outro lado, podem haver vantagens administrativas na centralização de certos tipos de arrecadação por conta da maior eficiência do governo federal e das insuficiências administrativas das Unidades Constitutivas. Nesse caso, a eficiência na arrecadação de tributos pelo governo federal está ligada principalmente a economias de escala.

Segundo Anderson (2010) diversas teorias reconhecem os benefícios de um grau significativo de autonomia das receitas subnacionais, pois incluem a possibilidade de reforçar a arrecadação de receitas que provavelmente seriam negligenciadas ou administradas de forma menos eficaz pelos governos centrais (tal como imposto sobre a propriedade). Além disso, proporciona-se maior segurança e previsibilidade para que os governos subnacionais possam montar seus orçamentos e facilita o alinhamento entre o desenho dos impostos subnacionais e as preferências locais.

Em geral, os sistemas federativos apresentam concentração da arrecadação no governo central. Por exemplo, no Canadá e na Suíça o governo federal arrecada 45% das receitas totais do país, nos EUA este percentual é de 54%, já Alemanha, Austrália, Bélgica, Brasil e Índia têm concentração de arrecadação no governo central entre 60% e 75%. Na África do Sul, México, Argentina e Rússia o percentual chega a 80%. Algumas federações apresentam casos

extremos de concentração, como é o caso da Nigéria e Venezuela com 98% e 97% da arrecadação de receitas concentrada no governo central. (Anderson, 2009 pg.55)

Já sob a ótica da despesa, na maioria das federações e no Brasil, o gasto central direto proporcionalmente ao gasto governamental total fica entre 45% e 60%. Contudo, existem casos extremos, como a Malásia (84%) e Venezuela (78%). Ou seja, em sua maioria, a concentração da arrecadação é superior à concentração do gasto no governo federal. (Anderson, 2009 pg.56)

Segundo Ângelo Duarte, Alexandre Silva, Everaldo Luz e José Gerardo<sup>1</sup> (2007) Os ganhos de eficiência obtidos na arrecadação dos tributos pelo governo central, que pela amplitude da base tributária concentra maior volume de recursos, e a capacidade dos governos locais de proverem a maior parte dos serviços públicos de forma mais eficiente origina um descompasso contábil da arrecadação de recursos versus necessidade de prover serviços públicos nas unidades da federação, que se denomina brecha fiscal vertical e justifica a necessidade da realização de transferências intergovernamentais. Conforme Sérgio Prado (2006):

“A atribuição de receitas e encargos (tomadas num sentido amplo) entre diferentes níveis de governo resulta em concentração de receitas nos governos superiores ou centrais e de encargos, ou do atendimento das demandas da população, nos níveis de governo subnacionais o que gera a chamada brecha vertical (vertical gap)”.(PRADO, 2006, pg.12)

Desta forma, com objetivo de fechar a brecha vertical, são realizadas transferências de recursos entre os diferentes níveis da federação, da União para estados e municípios e dos estados para os municípios, com objetivo de ampliar a capacidade de gasto dos governos subnacionais para que estes possam viabilizar o atendimento de seus encargos.

---

<sup>1</sup> Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil - Avaliação das Transferências Federais, com Ênfase no Sistema Único de Saúde

Em síntese, dado que as receitas próprias dos governos subnacionais normalmente estão muito aquém dos montantes necessários para a execução dos gastos que estão sob sua responsabilidade, as transferências intergovernamentais são usadas na maioria dos países para cobrir as brechas verticais resultantes. Nazareth (2007) afirma:

“O desenho ideal de um sistema de financiamento, dentro da Federação, impõe adequar a disponibilidade de recursos às demandas sociais de cada localidade, ou seja, promover uma redistribuição de recursos, entre os níveis de governo – vertical – e dentro de cada um – horizontal -, que seja compatível com correspondente atribuição de responsabilidades e encargos visando o atendimento das demandas sociais”. (NAZARETH 2007, pg. 71)

Outra justificativa para a realização de transferências intergovernamentais está ligada a provisão de serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade em todas as unidades da federação de um mesmo país. Ou seja, qualquer indivíduo, independentemente da localidade em que resida (dentro de um mesmo país) deveria ter acesso a um serviço público com padrão de qualidade mínimo.

A importância, em termos de participação na receita total, das transferências intergovernamentais varia nas federações. Em algumas, os governos subnacionais dependem fundamentalmente dessas transferências, mas na maior parte das federações estas cobrem menos da metade dos gastos.

Nos EUA, Canadá e Suíça, por exemplo, o percentual de participação das transferências em proporção aos gastos das unidades constitutivas varia de 13% a 26%, já na Austrália e Índia fica em torno de 46%. Casos mais extremos podem ser encontrados na África do Sul, Nigéria e México onde a dependência de transferências por parte dos governos subnacionais atinge 87% (Anderson, 2009 pg.63).

Todas as federações realizam, mesmo que em escalas diferentes, transferências intergovernamentais. A base legal que regulamenta estas transferências pode ser encontrada

nas constituições federais, em leis federais ou em acordos intergovernamentais. (Anderson, 2010 pg.50)

Existem muitas maneiras de se transferir recursos dentro da federação. As transferências podem ter objetivos, formas e público alvo distintos. Desta forma a seção seguinte apresenta as formas de classificação de transferências intergovernamentais de recursos encontradas na literatura.

### ***1.2- Classificação das transferências intergovernamentais***

Para cobrir as brechas verticais e possibilitar que os governos subnacionais atendam parte de seus encargos, as federações recorrem a diversos tipos de transferências. Nessa seção serão apresentadas algumas formas utilizadas para a classificação das mesmas.

A primeira diferenciação básica separa tais transferências em dois grandes blocos; transferências livres *versus* transferências condicionadas.

As transferências livres são aquelas onde não existe uma vinculação do recurso, o ente receptor da transferência pode aplicar essa verba de acordo com seus critérios e suas prioridades. No Brasil, são exemplos destas transferências o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As transferências condicionadas, por outro lado, destinam-se a uma área específica, são vinculadas ao financiamento de ações pré-determinadas. A dimensão desta parcela condicionada reflete a imposição do governo central aos orçamentos subnacionais de normas e prioridades que sejam de interesse nacional/federal. O grau de condicionante desse tipo de

transferência varia nas federações, podendo ser altamente detalhado ou bem geral. Sérgio Prado (2006) afirma:

“A dimensão dessa parcela condicionada reflete, em última instância, o grau em que cada Federação atribui ao governo central a responsabilidade e o poder para fazer sobrepôr, aos orçamentos subnacionais, normas e prioridades que sejam definidas como interesse nacional/federal. Essa situação é muito freqüente no financiamento de gastos sociais, em que o GC monta programas de grandes dimensões para alimentar os GSN com recursos cuja aplicação deve obedecer aos critérios federais. No Brasil, o Fundef e o SUS se aproximam desse perfil. Na Austrália, aproximadamente metade das transferências federais para províncias tem esse caráter”. (PRADO, 2006, PG 38)

O uso das transferências condicionadas pode estimular os governos subnacionais a gastar mais nos programas que são prioritários para o governo federal. Se o governo federal considera, por exemplo, que os entes subnacionais estão gastando menos do que o necessário em alguma área específica, como saúde e/ou educação, pode estabelecer transferências condicionadas à alocação dos recursos nessas áreas. Em outros casos, pode estimular o desenvolvimento de padrões de equidade na prestação de alguns serviços. Ou ainda, o governo federal pode simplesmente apoiar um programa específico, ainda que para fins eleitorais/políticos.

No caso da existência de repasses condicionados estes podem ainda prever a existência de contrapartida, ou seja, para receber a transferência, os entes subnacionais devem aportar um montante pré-definido de recursos para o mesmo fim.

A utilização por parte dos governos centrais das transferências condicionadas ou livres depende do grau de autonomia que se pretende conceder aos governos subnacionais.

Se por um lado, as transferências condicionadas são um importante instrumento que o governo federal dispõe para influir e controlar a atuação dos entes subnacionais nas áreas em

que considere necessário, por outro, esses entes frequentemente são contrários aos repasses condicionados por diversas razões.

Um argumento utilizado, pelos governos subnacionais, em diversas federações do mundo, contrário às condicionantes, é de que as transferências do governo central podem distorcer as prioridades dos entes subnacionais ao exigir contrapartidas como condição para o recebimento de repasses. Outro argumento aponta para o fato de que o governo federal pode abolir ou reduzir as transferências após determinado programa já estar estabelecido, deixando o ônus de responder à expectativa pública criada para os governos subnacionais. O último argumento utilizado relaciona-se com a ideia de que os repasses condicionados podem ser usados pelo governo federal para favorecer aliados políticos, como punição aos adversários, ou até para distorcer resultados eleitorais. (Anderson 2010,pg 59)

As experiências internacionais apontam para formas diferentes de utilização dessas transferências condicionadas. No Canadá, por exemplo, existe a possibilidade de não adesão pelas províncias que não concordam com determinada condicionante. Nos Estados Unidos, por outro lado, todos os repasses aos estados são condicionados e representam cerca de 30% das receitas em nível estadual. Os repasses condicionados também são importantes em países como Austrália, Índia e Suíça onde representam entre 17% e 20 % do total das receitas das unidades constitutivas.( Anderson 2009, pg. 63)

A segunda forma básica de classificação das transferências distingue as mesmas entre transferências legalmente estabelecidas *versus* transferências voluntárias.

As transferências legais são baseadas em regras previamente estabelecidas e determinadas por leis federais ou até mesmo pela constituição federal, no caso de alguns países, como o Brasil. São recursos que o governo superior deve obrigatoriamente transferir para os governos de níveis inferiores.

Nesse caso, quanto maior o peso das transferências legais no sistema menos flexível se torna o orçamento dos governos superiores<sup>2</sup>. Contudo, quanto maior o seu peso maior a garantia de recursos para os governos subnacionais.

Já as transferências voluntárias, segundo Sérgio Prado (2003) resultam do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano, e não decorrem de qualquer exigência legal. É uma ação voluntária do governo superior dedicar uma parte dos recursos de seus orçamentos para serem transferidos aos governos subnacionais.

Sérgio Prado (2003) classifica as transferências intergovernamentais de recursos em três categorias: voluntárias, devolutivas ou redistributivas.

Conforme supramencionado, as transferências voluntárias são fluxos discricionários de receita que não estão previstos em leis e são estabelecidos no âmbito da elaboração do orçamento anual. São exemplos de transferências voluntárias os convênios, através dos quais se transferem recursos da União aos estados e/ou municípios no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento.

As transferências devolutivas e redistributivas, por sua vez, podem ser consideradas como uma subdivisão das transferências livres.

As transferências devolutivas, também chamadas de devolução tributária, são aquelas em que o governo superior arrecada e devolve para o nível inferior os recursos que poderiam ser arrecadados por eles, caso tivessem competência legal para tal, ou seja, a receita é entregue onde ela foi gerada.

---

<sup>2</sup> Se a legislação prevê que boa parte do orçamento do governo federal seja destinado para as transferências dos governos subnacionais isso indica que o governo federal não terá autonomia para decidir onde e como vai gastar esses recursos devendo transferi-lo obrigatoriamente.

Nesse tipo de transferência a tendência é de que os entes com maior capacidade de geração de riqueza para a economia recebam maiores receitas e vice-versa. Contudo, embora os governos subnacionais ampliem suas receitas com essa transferência eles não têm qualquer controle sobre a definição de alíquota, base de cálculo, isenções, etc.

No Brasil, a ocorrência da devolução tributária fica principalmente a cargo da competência estadual do ICMS que devolve 75% dos 25% do imposto destinado aos municípios de acordo com o valor adicionado em cada localidade. Segundo dados de 2000, em toda a federação brasileira as transferências devolutivas de ICMS corresponderam a 83% do total da devolução tributária.

As transferências redistributivas, por sua vez, visam reduzir as desigualdades e não tem qualquer relação com o que os entes poderiam ter arrecadado a partir de suas bases tributárias. Nesse caso, parte da arrecadação pode ser reservada, por algum principio legal, para diminuir as diferenças de capacidade de prestação de serviços entre entes do mesmo nível (estados ou municípios).

Essa parcela redistributiva geralmente é destinada aos governos subnacionais livre de condicionalidades e está diretamente ligada com a responsabilidade que os governos assumem pela equidade.

As transferências redistributivas mesmo que em grau distinto estão presentes em todas as federações. Já que o governo central sempre conduz, mesmo que em níveis e de formas diferentes, alguma função de equalização. (Prado, 2006 pg.24) Por outro lado, as transferências devolutivas, não existem em algumas federações como Austrália e Alemanha onde o todo o sistema de transferências opera de forma redistributiva. (Prado, 2006 pg.15)

Para que a parcela redistributiva possa de fato ser repassada aos governos subnacionais é necessário que sejam definidos parâmetros. As federações apresentam basicamente dois modelos para operar essas transferências.

O primeiro modelo, que pode ser denominado como tradicional, faz o uso de indicadores macroeconômicos (IDH, renda per capita, etc.) e a distribuição de recursos entre os governos se dá com base na renda per capita, ponderada por algum desses indicadores.

O segundo modelo refere-se aos chamados sistemas de equalização, onde se considera a receita potencial per capita dos governos. Com essa medida avalia-se a capacidade de gasto das jurisdições tornando possível a identificação de quais precisam receber mais ou menos recursos e viabilizando a equalização. Nos dois modelos de distribuição o objetivo é, em última instância, o de aproximar a capacidade de gasto per capita.

Conforme apresentado nessa seção, as transferências intergovernamentais podem ser realizadas de diversas formas, cada uma delas destinada a atingir um objetivo específico. Mas qual seria a distribuição ideal de recursos? É possível por meio das transferências fazer com que os governos subnacionais atendam a seus encargos de forma equalizada?

A seção seguinte apresenta considerações acerca do papel que as transferências intergovernamentais de recursos exercem na equalização fiscal dos entes por elas beneficiados.

### ***1.3- O papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal***

A riqueza das unidades constitutivas é díspar e afeta a capacidade de arrecadação própria. A maior parte das federações lida com essas diferenças transferindo mais receitas para os governos subnacionais mais pobres. Existem diversas formas e teorias que norteiam esses repasses. (Anderson, 2009, pg. 57)

A arrecadação própria dos entes subnacionais varia conforme a capacidade de geração de riqueza de cada ente. Dessa forma, caso as jurisdições dependessem exclusivamente de receitas próprias a capacidade de prestação de serviços se daria de acordo com essas receitas. A maior parte das federações, sendo o EUA uma grande exceção, lida com esse problema através de mecanismos de equalização (utiliza mecanismos para igualar as receitas das unidades constitutivas diferentes). (Anderson, 2009, pg. 58)

De modo geral, as federações transferem para fins de equalização recursos do governo federal para os governos subnacionais, mas Alemanha e Suíça, por exemplo, são casos onde os entes subnacionais mais ricos transferem recursos para os mais pobres. No Brasil, além da transferência do governo federal para estados e municípios, os estados também transferem recursos diretamente a seus municípios.

Para realizar uma redistribuição equalizadora das receitas é preciso definir qual o critério de equidade. Um possível critério, mais usual, é o de equalizar a capacidade de gasto per capita entre os governos. Nesse sistema todos os governos teriam o mesmo montante para gastar com cada cidadão de sua jurisdição. Tal critério não considera, no entanto, os diferenciais de custo e nem mesmo as diferenças de necessidades existentes entre cada ente. Ou seja, esse sistema não leva em consideração que um ente possa ter mais demandas que o outro, mesmo com o mesmo montante de recursos, ou que o custo para o atendimento em uma jurisdição possa ser muito maior do que em outra.

Outro critério de equalização possível leva em consideração esses diferenciais de custo e as necessidades dos cidadãos em termos da prestação de serviços, ou seja, busca-se equalizar as dotações de recursos com base também nas necessidades fiscais dos governos. Assim, os recursos distribuídos são ponderados não apenas pela avaliação da receita própria, mas também pelos custos e necessidades.

O princípio que busca ajustar as transferências de recursos de acordo com a real demanda de serviços públicos em cada região, considerando inclusive os diferenciais de custos em cada localidade é chamado de *princípio da equalização pelas necessidades fiscais*, ou princípio do benefício. Para tornar viável um sistema de equalização pelas necessidades fiscais deve-se partir de uma estimativa de custo de provisão dos encargos atribuídos a cada nível de governo, que deve ser comparada com a receita tributária obtida por cada nível decorrente das competências tributárias. (Prado 2006)

As dificuldades em se avaliar um sistema de equalização desse porte são muitas, incluindo problemas com a obtenção de dados estatísticos consolidados e a necessidade de métodos estatísticos/ econométricos complexos. Por conta dessas dificuldades, nas federações existentes, atualmente, apenas a Austrália aplica esse segundo critério de equalização.

A literatura aponta que, principalmente em se tratando de países em desenvolvimento, a disparidade de renda familiar entre as regiões é muito elevada, o que faz com que as regiões de menor renda tendam a demandar mais serviços públicos, necessitando de montantes mais elevados de transferências. As diferenças de custos da provisão de serviços públicos faz com que esse processo seja ainda mais complexo.

No caso brasileiro, existe uma elevada disparidade entre estados e entre municípios em um mesmo estado, tanto em termos de desenvolvimento econômico, quanto nos padrões de qualidade e acesso aos serviços prestados. Além disso, as diferenças de custos para a provisão

de serviço também são significativas. Tal situação faz com que seja muito difícil a realização de uma avaliação concreta e objetiva do montante de recursos necessários para viabilizar um sistema de equalização pelas necessidades fiscais.

A fim de evitar tais dificuldades, pode-se trabalhar alternativamente com o indicador da capacidade total de gasto per capita, de que dispõe cada município para atender as demandas dos cidadãos. É preciso destacar, no entanto, que se está comparando capacidade de gasto entre municípios e não necessariamente capacidade de atendimento de serviço público à população no território municipal, o que envolve também gasto estadual e federal.

Assim entenderemos, para fim da dissertação, que um sistema de transferências equalizado, é aquele onde a partilha de recursos busca reduzir a diferença entre a capacidade de gasto per capita entre os governos. No Capítulo 3 do presente estudo, avaliaremos o sistema de transferências nos municípios fluminenses a fim de verificar seu impacto na equalização fiscal.

Em síntese, as três primeiras seções do presente Capítulo apresentaram considerações quanto à necessidade da transferência de recursos entre os entes de uma federação, como as mesmas se classificam e quais são seus objetivos. Na próxima seção será apresentado o sistema de distribuição dos recursos na federação brasileira.

#### ***1.4- A distribuição de recursos na Federação Brasileira***

A Constituição Federal de 1988 desenhou uma ordem federativa distinta da anterior com a descentralização tributária para estados e municípios. Segundo Celina Souza (2003) esta estratégia moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988.

No sistema Federativo Brasileiro os governos subnacionais são representados pelos estados e Municípios. A atual repartição das receitas nesse sistema no âmbito das transferências legais foi estabelecida na Seção VI<sup>3</sup> da Constituição Federal de 1988, e em suas normas complementares.

A C.F. além de estabelecer a divisão de competências para cobrar tributos, determina os percentuais de distribuição de recursos da União para os estados, da União para os municípios e dos estados para os municípios.

Em termos da repartição de responsabilidades para a instituição de tributos a competência do governo federal está determinada no Art. 153 da C.F. Já a competência dos estados é determinada no artigo 155 e dos municípios no artigo 156 da C.F. A tabela 1 sintetiza essa repartição:

---

<sup>3</sup> A Seção XI da C.F trata da repartição das receitas tributárias

**Tabela 1 – Competência para Instituir Tributos – C.F /88**

UNIÃO	SIGLA	ESTADOS	SIGLA	MUNICÍPIOS	SIGLA
Imposto de Produtos Estrangeiros	II	Imposto sobre a Transmissão <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direitos	ITD	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	IPTU
Imposto de Exportação	IE	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	ICMS	Imposto sobre Transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou por acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos a sua aquisição	ITBI
Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza	IR	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	IPVA	Imposto sobre os serviços de qualquer natureza	ISS
Imposto sobre Produtos Industrializados	IPI				
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários	IOF				
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	ITR				
Imposto sobre Grandes Fortunas *	IGF				
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	CIDE				
Empréstimos Compulsórios**					
Impostos Extraordinários de Guerra					
Novos Impostos que venham a ser instituídos (competência residual).					
Taxas em razão do exercício do poder de polícia					
Taxas pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos					
Contribuições de Melhorias decorrente de obras públicas					
Contribuições para o custeio da previdência em benefício de seus servidores.					

\* O Imposto sobre Grandes Fortunas apesar de previsto na Constituição Federal nunca foi instituído no Brasil

\*\*O Art. 148 da CF determina que:

"A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:"

"I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;"

"II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III",b"."

FONTE: Elaboração Própria a partir da CF de 1988

O sistema brasileiro de transferências governamentais, estabelecido na C.F. de 1988, prevê a transferência direta de receitas do governo central para os estados e municípios, além de estabelecer a repartição de recursos arrecadados na esfera estadual com os municípios. A divisão dos tributos arrecadados exclusivamente pela União, com estados e municípios segue apresentada na tabela 2.

**Tabela 2- Repartição de tributos da União para Estados e Municípios**

<b>UNIÃO (TRIBUTO)</b>	<b>ESTADOS (%)</b>	<b>MUNICÍPIOS (%)</b>
<b>IPI</b> (Transferência Direta)	<b>10%</b>	
<b>ITR</b>	-	<b>50%</b> (ou 100% caso o esforço de arrecadação seja todo do município)
<b>IOF</b> (sobre o ouro)	<b>30%</b>	<b>70%</b>
<b>IR</b> (retido na fonte por estados, municípios, DF e suas autarquias e fundações)	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>IR</b> (Composição do FPM e FPE)		<b>48%</b>
<b>IPI</b> (Composição do FPM e FPE)		
<b>CIDE</b>	<b>29%</b>	
<b>IMPOSTOS RESIDUAIS</b>	<b>20%</b>	

FONTE: Elaboração Própria a partir da CF de 1988

Verifica-se que o governo central reparte 48% dos recursos arrecadados com Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados com os estados e municípios. Essa transferência ocorre por meio da composição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM). Tal divisão ocorre da seguinte forma:

- 21,5% dos recursos compõem o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE)
- 22,5% dos recursos compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- 1% também ao FPM, sendo entregues somente no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

- 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro –Oeste<sup>4</sup>

Na esfera estadual, a transferência de receitas aos municípios ocorre de acordo com os percentuais demonstrados na tabela 3.

**Tabela 3- Repartição de tributos dos Estados para os Municípios**

<b>ESTADOS (TRIBUTOS)</b>	<b>MUNICÍPIOS (%)</b>
<b>TRANSFERÊNCIA DO IPI RECEBIDA DA UNIÃO (10%)</b>	<b>25%</b>
<b>TRANSFERÊNCIA DA CIDE RECEBIDA DA UNIÃO (29%)</b>	<b>25%</b>
<b>ICMS</b>	<b>25%</b>
<b>IPVA</b>	<b>50%</b>

FONTE: Elaboração Própria a partir da CF de 1988

Além dessa repartição de receitas, em 1996, através da Emenda Constitucional (E.C) Nº14, foi criado o Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), que pela E.C. N.º53/06 foi transformado em Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

O FUNDEB é constituído a partir de 20%<sup>5</sup> da receita de impostos dos estados e DF além das transferências constitucionais recebidas por estados, DF e municípios.

<sup>4</sup> Art. 159 da C.F : “C)três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer”

<sup>5</sup> A EC 53/06 prevê um percentual gradativo de transferência de recursos para o FUNDEB, iniciando com 16,66% em 2007 passando para 18,33% em 2008 atingindo a totalidade de 20% a partir de 2009.

Conforme supramencionado o sistema brasileiro de transferências intergovernamentais estabelecido pela Constituição Federal de 1988 envolve uma série de tributos. Além de estabelecer os percentuais de repasse, o constituinte definiu, em alguns casos, critérios para sua realização. Nos outros casos, tais critérios são definidos por meio de lei complementar, ou até mesmo por meio de leis ordinárias.

A transferência dos 10% do IPI arrecadado pela União, para os estados, e destes para os municípios, ocorre proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, ou seja, o estado que exporta mais recebe uma fatia maior nessa divisão. A transferência que os estados devem fazer para os municípios de 25% dessa repartição, não possui um normativo específico, por conta das dificuldades estatísticas em se ter um método eficiente para essa divisão. Desta forma, os 25% do IPI que os estados recebem são destinados aos municípios adotando o mesmo critério utilizado na repartição do ICMS, que será detalhado posteriormente.

Os critérios para a distribuição do FPE entre os estados foram definidos pela lei complementar (LC nº 62) de 1989, onde se determinou que as regiões menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste deveriam receber 85 por cento do total. Dessa forma a região Sul e Sudeste recebe os 15% restantes.

A lei Complementar nº 62/89 previa índices provisórios para o repasse desses recursos (critérios que se relacionam com o território de cada estado, sua população e o inverso da renda per capita). Tais índices deveriam ser aplicados até o ano de 1991 e a partir de 1992 seriam estabelecidos com base em lei específica. Contudo, até outubro de 2012 ainda não foram atualizados. Em 24 de fevereiro de 2010 o Supremo Tribunal Federal (STF) em resposta a diversas ações de inconstitucionalidades interpostas pelos estados com relação ao tema, estabeleceu o acórdão nº 1.987 que fundiu as ADIs julgando-as procedentes e declarou

que a lei que estabelecerá novos critérios para esse repasse deverá ser editada até 31 de dezembro de 2012.

No caso do FPM, para a realização da repartição dos recursos, os municípios brasileiros são divididos em três classes: capitais, interior e reserva, que recebem respectivamente 10%, 86,4% e 3,6% do total. Nesse critério adotado as capitais são Brasília e as capitais dos Estados, os municípios de reserva são aqueles com população até 142.633 habitantes e os do interior o restante. Nesse contexto, são utilizados coeficientes que levam em conta população e renda per capita para distribuir os recursos. O cálculo exato de cada um desses fatores foge ao escopo desta dissertação e por isso não será aqui abordado<sup>6</sup>.

No âmbito das transferências de estados para municípios, os critérios de distribuição de recursos também estão estabelecidos pela C.F. e por leis específicas. A repartição de 50% do IPVA estadual com os municípios se dá pela localidade de emplacamento do carro, ou seja, o município onde o carro foi emplacado receberá 50% do IPVA pago por aquele carro.

No caso do ICMS, a Constituição Federal estabelece (Art. 158<sup>7</sup>) que dos 25% transferidos aos municípios; 75% (três quartos) serão distribuídos pelo valor adicionado fiscal

---

<sup>6</sup> Tais critérios de repasses podem ser encontrados em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>

<sup>7</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

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.

(VAF) nas operações de circulação de mercadoria e nas prestações de serviços realizadas em cada Município e 25% (um quarto) serão distribuídos de acordo com a legislação de cada estado. Ou seja, os constituintes estabeleceram uma parcela impositiva e outra parcela autônoma para a distribuição dos recursos deste imposto, que é o maior da federação correspondendo em 2010 a 20,82% da receita tributária total, segundo dados do Ministério da Fazenda.(Carga Tributária no Brasil 2010)

Sérgio Prado (2003) afirma:

“A diferença entre o governo federal e governos estaduais é de que a as transferências dos governos estaduais são basicamente de devolução tributária. Assim, a função de atenuar as disparidades horizontais, tanto entre governos estaduais quanto entre os municípios está totalmente concentrada nos fluxos originados do governo federal.” (PRADO 2003, PG 49)

O detalhamento acerca dos critérios e formas de repasse do ICMS, no Brasil, e especificamente nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, será realizado no Capítulo 2.

## **Capítulo 2- A Transferência do ICMS**

Neste capítulo pretendemos tratar da repartição do ICMS dos estados com os municípios. Inicialmente apresentaremos alguns dados da arrecadação do ICMS nos estados Brasileiros no período de 2007 a 2010.

Posteriormente demonstraremos a base legal que perpassa a transferência do ICMS aos municípios. Por fim apresentaremos os critérios de repasse da parcela autônoma do ICMS no Estado do Rio de Janeiro e realizaremos uma breve comparação desses critérios com os utilizados em Minas Gerais e São Paulo.

### ***2.1 - A arrecadação do ICMS no Brasil***

A receita do ICMS correspondeu em 2010 a 20,82% da receita tributária total arrecadada no Brasil segundo dados do Ministério da Fazenda. Os estados que arrecadaram maior montante desse tributo, de 2007 a 2011: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, respectivamente.

A tabela 4 apresenta a arrecadação do ICMS nos Estados Brasileiros, classificada do maior para o menor. Os dados foram corrigidos pelo IPCA médio do período e estão apresentados a preços de 2011.

**Tabela 4 – Arrecadação do ICMS nos Estados Brasileiros 2007 a 2011**

EM R\$ PREÇOS DE 2011

ANO/ ESTADO	2007	2008	2009	2010	2011
SAO PAULO	75.955.022.404	87.296.039.461	85.417.467.052	95.071.626.286	98.390.265.143
MINAS GERAIS	23.415.198.652	26.451.236.962	24.563.527.359	27.902.337.078	28.795.435.904
RIO DE JANEIRO	21.244.782.779	22.998.184.720	23.012.725.921	25.878.638.919	27.314.528.824
RIO GRANDE DO SUL	14.805.132.973	17.056.532.322	16.447.803.316	18.355.691.119	19.040.822.379
PARANA	12.412.513.804	13.724.403.036	13.668.496.471	14.648.602.585	15.807.822.990
BAHIA	10.319.643.936	11.215.598.908	10.440.398.995	11.846.059.612	12.161.097.127
SANTA CATARINA	6.229.781.864	6.831.144.305	9.331.705.023	10.800.025.669	11.665.556.229
PERNAMBUCO	6.624.093.436	7.174.370.135	7.491.266.428	8.802.141.642	9.726.708.565
GOIAS	6.554.956.491	7.442.361.418	7.324.429.244	8.294.693.013	9.112.252.879
ESPIRITO SANTO	7.163.003.562	8.115.617.310	7.142.593.986	7.564.079.688	8.409.372.122
CEARA	4.772.713.674	5.446.923.302	5.611.554.357	6.411.234.491	6.680.494.583
AMAZONAS	4.572.205.491	5.406.515.171	4.789.253.060	5.890.890.502	5.911.976.646
PARA	4.440.909.998	4.836.620.242	4.935.064.569	5.346.882.125	5.552.991.731
DISTRITO FEDERAL	4.306.311.462	4.719.767.282	4.567.517.313	4.916.882.430	5.163.218.042
MATO GROSSO DO SUL	4.190.569.061	4.811.269.847	4.496.531.986	4.793.760.890	5.160.488.026
MATO GROSSO	4.274.572.147	4.827.859.948	4.775.747.372	4.670.618.878	4.925.054.518
MARANHAO	2.457.951.123	2.739.572.835	2.784.425.640	3.109.852.117	3.390.489.165
RIO GRANDE DO NORTE	2.476.512.747	2.652.371.230	2.697.262.536	3.018.774.843	3.175.605.666
PARAIBA	2.059.378.295	2.248.833.454	2.394.192.473	2.739.193.913	2.876.772.868
RONDONIA	1.755.746.600	1.954.209.623	1.991.283.672	2.297.480.216	2.485.153.797
ALAGOAS	1.731.482.434	1.867.903.746	1.903.136.742	2.168.852.478	2.277.306.703
SERGIPE	1.512.058.885	1.589.576.177	1.632.379.174	1.912.450.440	2.007.912.268
PIAUI	1.090.046.572	1.244.335.872	1.759.610.028	2.025.341.991	1.571.103.669
TOCANTINS	955.909.803	1.053.696.916	1.026.577.921	1.161.086.019	1.275.497.404
ACRE	474.097.254	512.555.263	507.048.819	602.101.897	574.751.950
AMAPA	386.353.166	412.455.639	462.042.531	508.587.289	506.273.289
RORAIMA	337.084.618	351.894.200	386.464.143	435.596.240	419.920.534
<b>TOTAL</b>	<b>226.518.033.232</b>	<b>254.981.849.326</b>	<b>251.560.506.130</b>	<b>281.173.482.370</b>	<b>294.378.873.022</b>

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DA STN CORRIGIDOS PELO IPCA-MÉDIO

Ao somar a receita arrecadada com o ICMS em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro em média temos 53% do total da arrecadado com esse tributo em todo o país. Considerando somente o estado de São Paulo esse percentual é de 34%. A concentração dessas receitas na região Sudeste está diretamente ligada ao maior dinamismo econômico da região.

Em termos de arrecadação per capita, dividindo a receita de 2010 pela população de cada estado obtida no Censo do IBGE para o mesmo ano, verificou-se que São Paulo também se encontra no topo da lista. O Estado obteve uma receita per capita de ICMS de R\$2.381,31, em seguida encontram-se o Espírito Santo (R\$2.229,47), Mato Grosso do Sul (R\$1.993,86) e Distrito Federal (R\$1.991,05).

O Rio de Janeiro é o oitavo estado nessa classificação com uma receita de ICMS per capita de R\$ 1.704,71. Minas Gerais aparece em décimo primeiro com R\$ 1.456,34. O pior estado em termos de arrecadação per capita é o Maranhão, com R\$ 484,07.

## **2.2 - A Transferência do ICMS na Federação Brasileira**

A parcela do ICMS – chamada de “cota-parte do ICMS” – transferida dos estados para seus municípios é uma fonte muito importante de financiamento dos mesmos. Segundo o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros<sup>8</sup>

*“No agregado do país, ela responde por aproximadamente um terço dos recursos municipais. Tem grande peso, principalmente para os municípios de maior porte e com atividade produtiva mais desenvolvida.”*

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 2010 foi 26,2% superior ao do FPM. No total Brasil, nesse mesmo ano, a cota-parte correspondeu a 20,4% do total de receitas correntes municipais, enquanto o FPM representou 16,2% (STN, 2010<sup>9</sup>).

Conforme apresentado no item 1.4 desta dissertação a Constituição Federal determina que vinte e cinco por cento (25%) do produto da arrecadação do ICMS seja transferido pelo estado aos seus respectivos municípios e que destes, 75% sejam destinados de acordo com o

---

<sup>8</sup> Caderno Fórum Fiscal dos Estados (nº6), Volume 1, por Alessandro Melo da Silva, Fernando de Castro Fagundes, Rivaél Aguiar Pereira e Coordenação de Sérgio Prado

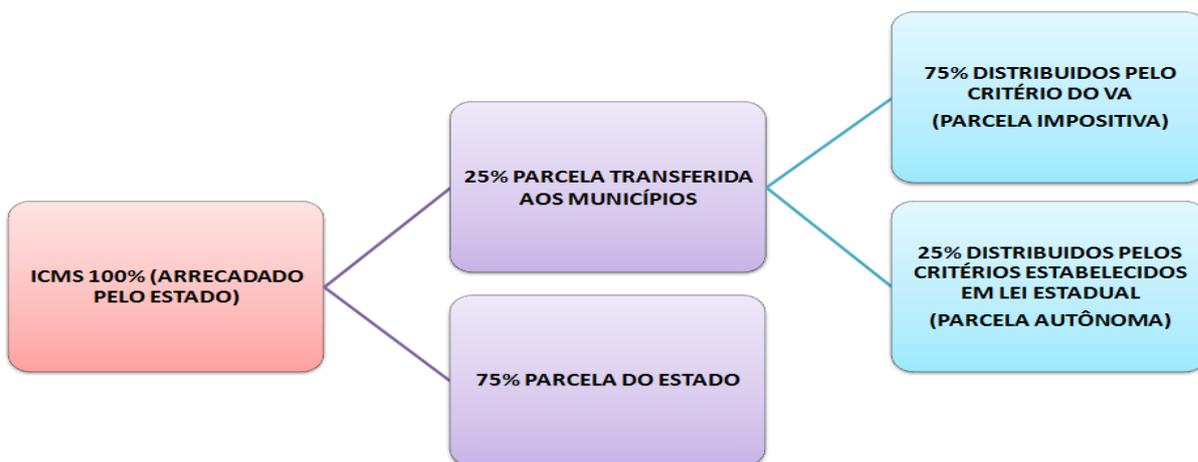
<sup>9</sup> Valores calculados a partir dos dados consolidados para os municípios Brasileiros disponibilizados no Finanças do Brasil – FINBRA (2010), esta consolidação realizadas pela STN não contempla a totalidade de municípios existentes no Brasil.

valor adicionado fiscal (VAF) de cada município e 25% de acordo com a legislação de cada estado.

Desta forma, considera-se que os 75% compõem a parcela impositiva da transferência, tendo em vista que os estados não têm autonomia para reparti-la sendo obrigados a destinar tais recursos para o município onde foi gerado o valor adicionado do produto. Os 25% restantes formam a parcela autônoma, pois cada estado tem liberdade para adotar o critério mais adequado para o repasse. A parcela impositiva (75% referente ao valor adicionado) corresponde a 18,75% do total do ICMS arrecadado em cada estado.

Tal sistema de partilha encontra-se sistematizado na Figura 1:

**Figura 1- SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ICMS**



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A definição de VAF foi estabelecida pela Lei Complementar Federal N°123/06 (que altera a LC n°63/90):

“O valor adicionado corresponderá, para cada Município: 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”.

A LC nº63/90 atribuiu aos estados a competência para a apuração do valor adicionado fiscal<sup>10</sup> e seu índice. Para tal, a lei determina que os estados mantenham um sistema de informações baseado em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar com precisão o valor adicionado para fins de cobrança do ICMS em cada Município.

O critério de repasse da parcela impositiva refere-se, como observado no capítulo anterior, à devolução tributária. Já a parcela autônoma pode ser considerada, em sua maioria, como uma transferência redistributiva. Contudo, como veremos, essa classificação pode variar de acordo com os critérios adotados por cada estado.

A participação de cada município na parcela relativa ao valor adicionado fiscal está diretamente ligada à dinâmica da economia. Nesse caso, municípios com maior atividade produtiva são aqueles que mais agregam valor à produção e conseqüentemente proporcionam maior arrecadação do ICMS. Os valores transferidos estão relacionados com a capacidade de geração de riqueza no âmbito municipal. “[...] a lógica preponderante desta transferência é a de premiar os municípios economicamente mais bem sucedidos”.(ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 44)

Uma das principais críticas dirigidas ao valor adicionado 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.

Já os 25% restantes da Cota-parte do ICMS (ou seja, 6,25% da arrecadação), são distribuídos "de acordo com o que dispuser lei estadual". Segundo Sérgio Prado (2003):

---

<sup>10</sup> Valor Adicionado Fiscal (VAF) é um indicador econômico-contábil utilizado pelo Estado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita e não se confunde com o valor adicionado das contas nacionais, que segundo o Glossário de Séries Estatísticas do IBGE trata-se do “Valor que a atividade acrescenta aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao Produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades”.

“Não existe, até onde se pôde levantar qualquer registro sistemático ou estudo que informe a natureza dos critérios utilizados pelos governos estaduais para esta distribuição. Informações esparsas, contudo, indicam que na maior parte dos casos os governos afastam-se do critério devolutivo ao adotar critérios de natureza essencialmente redistributiva”. (Prado 2003, p. 12)

Desta forma, os critérios de partilha da parcela autônoma do ICMS são tantos quantos são os estados, tendo em vista que cada um tem sua legislação específica quanto ao tema. A importância desses critérios é potencializada pelo fato de que os coeficientes da cota-parte são os mesmos utilizados para distribuir, entre os municípios, o IPI exportação e o Fundo Orçamentário vinculados às compensações da “Lei Kandir”<sup>11</sup>.

A transferência legal do ICMS estabelecida na C.F./1988 sofreu alterações com o advento da Emenda Constitucional (E.C.) nº14. Tal E.C. criou o FUNDEF, atual FUNDEB, e vinculou 20%<sup>12</sup> da receita bruta do ICMS para a composição do Fundo, diretamente pelos estados, ou indiretamente pelos municípios através das transferências de ICMS recebidas.

Desta forma, dos 25% que os municípios recebem de ICMS apenas 20% ficam imediatamente disponíveis. Contudo, ao final da contabilização o valor total arrecadado pelo FUNDEB é dividido pelo número de alunos e, deste modo, retorna ainda que parcialmente aos estados e municípios.

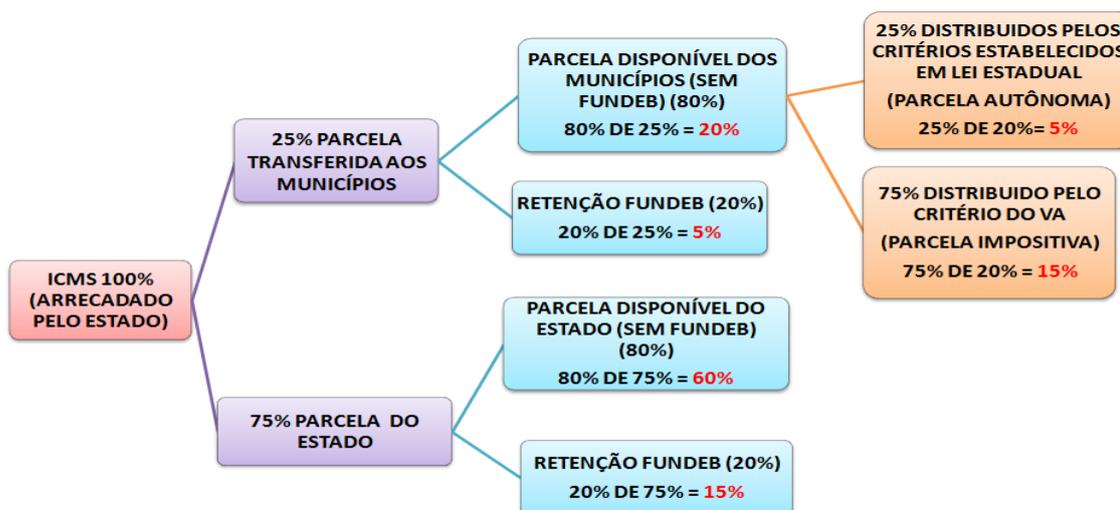
Assim, a parcela impositiva do ICMS que os municípios percebem como imediatamente disponível é de 15%, seguindo o mesmo raciocínio o valor correspondente à parcela autônoma é de 5%. A figura 2 ilustra o percentual de transferências imediatamente percebido pelos municípios, no âmbito da parcela impositiva e da parcela autônoma.

---

<sup>11</sup> Lei complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, isentando do ICMS os produtos e serviços destinados à exportação

<sup>12</sup> A vinculação de 20% do ICMS refere-se ao FUNDEB, a composição do Fundo se dava em montantes inferiores, e com a passagem de FUNDEF para FUNDEB, foi determinado um percentual incremental de contribuição ao Fundo até chegar a 20% em 2010.

Figura 2- SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ICMS COM DESTINAÇÕES AO FUNDEB



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Para tornar viável essa transferência de recursos na prática, ou seja, para permitir que a receita total arrecadada com ICMS seja corretamente dividida entre os municípios os estados estabelecem os chamados “Índices de Participação dos Municípios” (IPM).

Tal índice é calculado para a parcela impositiva, conforme determinado pela L.C n°63/90, e para a parcela autônoma, tratando-se de um percentual da cota-parte do ICMS que será dividido para cada município. Os IPM são formados, regra geral, com base nos dados do segundo ano imediatamente anterior ao da apuração e permanecem os mesmos ao longo de todo o exercício.

Dessa forma, cada estado calcula, por exemplo, o valor adicionado que cada município gerou para o ICMS em 2009 e ainda o quanto cada município deve receber percentualmente de acordo com os outros critérios estabelecidos na legislação estadual. Assim, é obtido um índice final para a partilha que será aplicado ao longo do exercício de 2011.

Tomemos como exemplo um município que possui um IPM para 2011 de 4,87. Significa dizer que em 2009 no combinado valor adicionado e critérios da legislação esse município alcançou um percentual 4,87% do total do ICMS. Assim, em 2011 tal ente receberá mensalmente 4,87% do valor total do ICMS que será repartido com todos os municípios do estado.

Em síntese, o IPM representa um índice percentual pertencente a cada município a ser aplicado sobre os 25% do montante da arrecadação do ICMS que será repassado. É esse índice que permite ao Estado entregar as quotas-partes dos municípios seguindo os critérios estabelecidos na legislação vigente.

Na seção seguinte serão apresentados os critérios de repasse da parcela autônoma do ICMS no Estado do Rio de Janeiro.

### ***2.3 –Os critérios para repartição do ICMS no Estado do Rio de Janeiro***

No ano de 2010 o Estado do Rio de Janeiro arrecadou cerca de R\$22 bilhões com o ICMS e destinou aos seus 92 municípios R\$5,52 bilhões (contabilizando também a parte das transferências que estes devem destinar ao FUNDEB) dos quais R\$4,14 bilhões corresponderam à parcela impositiva e R\$1,38 bilhão a parcela autônoma da distribuição.

A tabela 5 apresenta os repasses do ICMS do Estado do Rio aos seus municípios de 2008 a 2010.

**Tabela 5 Arrecadação do ICMS – Estado do Rio de Janeiro 2007 a 2010**

EM R\$MIL						
ARRECAÇÃO ICMS	2008	PARTICIPAÇÃO (%) NO TOTAL	2009	PARTICIPAÇÃO (%) NO TOTAL	2010	PARTICIPAÇÃO (%) NO TOTAL
Cota-Parte do Estado - ICMS	10.835.397	61,25%	11.171.657	60%	13.259.781	60%
Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS	2.431.898	13,75%	2.792.918	15%	3.328.300	15%
Cota-Parte dos Municípios - ICMS	3.611.804	20,42%	3.723.891	20%	4.420.122	20%
Cota-Parte dos Municípios - ICMS-PARA O FUNDEB	810.633	4,58%	930.973	5%	1.105.031	5%
<b>TOTAL ARRECADADO ICMS</b>	<b>17.689.731</b>	<b>100%</b>	<b>18.619.439</b>	<b>100%</b>	<b>22.113.234</b>	<b>100%</b>

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Sistema SIG/Siafem ERJ

A repartição do R\$1,38 bilhão da parcela autônoma (25% de R\$5,52 bilhões) ocorre de acordo com o estabelecido na lei estadual que regulamenta os critérios de repasse do ICMS aos municípios.

No caso do Estado do Rio de Janeiro esses critérios de repartição da parcela autônoma estão determinados pela lei Nº 2664, de 27 de Dezembro de 1996, modificada pela Lei Nº 5.100 de 04 de Outubro de 2007.

A lei nº 2664 estabeleceu 5 critérios para a partilha desses recursos. São eles:

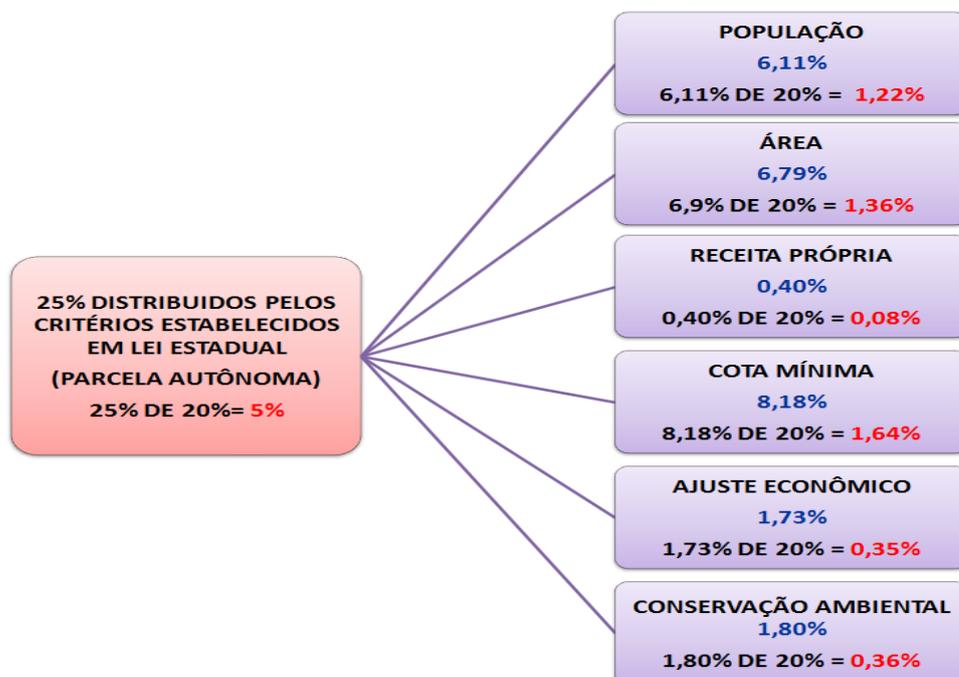
- População: relação percentual entre a população residente no Município e a população total da respectiva Região;
- Área Geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total da respectiva Região;
- Receita Própria: relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no Município
- Cota Mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios de uma mesma Região;

- Ajuste Econômico: percentual a ser distribuído entre os Municípios de uma mesma Região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de População, Área e Valor Adicionado de cada Município em relação ao total da Região;

Em 2007 com o advento da Lei Nº 5.100 inseriu-se mais um critério para o repasse da parcela autônoma, qual seja; Conservação ambiental - critério que considerará a área e a efetiva implantação das unidades de conservação existentes no território municipal.

Conforme pôde ser observado na figura 2, da seção anterior, o percentual do ICMS destinado para os municípios segundo a parcela autônoma (definida por lei estadual) é de 5%. Se dividirmos esse percentual pelos critérios de repasse estabelecidos na legislação do Estado do Rio obteremos a distribuição demonstrada na figura 3 que indica o percentual líquido repassado para os municípios de acordo com cada critério estabelecido na legislação.

**Figura 3- SISTEMA DE TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DO ICMS – PARCELA AUTÔNOMA – LEI ESTADUAL**  
(LEI Nº 2664, de 27 de Dezembro de 1996, modificada pela Lei Nº 5.100 de 04 de Outubro de 2007)



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Tomemos como exemplo, o critério de repasse - população. A Lei Nº 2.664, de 1996 estabelece que 6,11% da parcela autônoma seja distribuída com base nesse critério, o que corresponde a um percentual líquido de transferência de 1,22%. Ou seja, 1,22% de toda a arrecadação do ICMS do Estado do Rio de Janeiro é transferido aos municípios com base no tamanho da população local comparativamente com o tamanho da população na região da qual o município faz parte.

A legislação fluminense definiu que o cálculo do Índice de Participação dos Municípios se daria por regiões. Sendo assim, os percentuais de repasse (bruto) acima demonstrados foram divididos, destinando um determinado percentual para cada região. Tal divisão foi feita conforme os percentuais definidos no Anexo I da Lei nº2.664/1996, modificada pela Lei Nº 5.100 de 04 de Outubro de 2007 e estão sistematizados na Tabela 6.

**Tabela 6 Índice de participação para cada critério de repartição do ICMS-RJ por região**

REGIÃO	POPULAÇÃO	ÁREA	RECEITA PRÓPRIA	COTA MÍNIMA	AJUSTE ECONÔMICO	CONSERVAÇÃO AMBIENTAL
<b>CAPITAL</b>	-	-	-	-	-	0,050225
<b>METROPOLITANA</b>	4	0,867	0,0749	1,1	0,3	0,403999
<b>NOROESTE</b>	0,4198	0,793	0,0573	1,231	0,25	0,012231
<b>NORTE</b>	0,3545	1,37	0,0396	0,9262	0,16	0,131073
<b>SERRANA</b>	0,3523	1,321	0,0617	1,8	0,1	0,293665
<b>BAIXADAS LITORÂNEAS</b>	0,4844	0,793	0,0528	0,96	0,22	0,430048
<b>MÉDIO PARAÍBA</b>	0,3083	0,929	0,0528	1,05	0,2	0,313649
<b>CENTRO-SUL</b>	0,2642	0,44	0,044	0,98	0,3	0,052566
<b>LITORAL SUL FLUMINENSE</b>	0,044	0,273	0,0132	0,13	0,2	0,112544
<b>TOTAIS</b>	<b>6,1107</b>	<b>6,786</b>	<b>0,3963</b>	<b>8,1772</b>	<b>1,73</b>	<b>1,8</b>

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA - Reprodução do Anexo I da Lei nº2.664/1996

Retomando o exemplo do repasse de acordo com o critério populacional constatamos que dos 6,11 % distribuídos por esse critério (1,22 % líquido) 4% destinam-se a chamada

região metropolitana, a mais populosa do estado e os 2,11% restantes para as demais regiões do estado.

A legislação fluminense também determinou quais municípios comporiam quais regiões. Tal composição está demonstrada na tabela 7.

Ao realizar esse desdobramento por região a legislação estadual torna os índices municipais relativos, ou seja, são calculados sempre com relação ao percentual daquele índice atribuído à região.

**Tabela 7 Divisão do Estado do Rio de Janeiro por região**

<b>METROPOLITANA</b>	<b>NOROESTE</b>	<b>SERRANA</b>	<b>CENTRO SUL</b>
BELFORD ROXO DUQUE DE CAXIAS GUAPIMIRIM ITABORAÍ ITAGUAÍ JAPERI MAGÉ MARICÁ MESQUITA NILÓPOLIS NITERÓI NOVA IGUAÇU PARACAMBI QUEIMADOS SÃO GONÇALO SÃO JOÃO DE MERITI SEROPÉDICA TANGUÁ	APERIBÉ BOM JESUS DO ITABAPOANA CAMBUCI ITALVA ITAOCARA ITAPERUNA LAJE DO MURIAÉ MIRACEMA NATIVIDADE PORCIÚNCULA SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA SÃO JOSÉ DE UBÁ VARRE-SAI	BOM JARDIM CANTAGALO CARMO CORDEIRO DUAS BARRAS MACUCO NOVA FRIBURGO PETRÓPOLIS SANTA MARIA MADALENA SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO SÃO SEBASTIÃO DO ALTO SUMIDOURO TERESÓPOLIS TRAJANO DE MORAIS	AREAL COMENDADOR LEVY GASPARIAN ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN MENDES MIGUEL PEREIRA PARAÍBA DO SUL PATY DO ALFERES SAPUCAIA TRÊS RIOS VASSOURAS
<b>NORTE</b>	<b>BAIXADAS LITORÂNEAS</b>	<b>MÉDIO PARAÍBA</b>	<b>LITORAL SUL FLUMINENSE</b>
CAMPOS DOS GOYTACAZES CARAPEBUS CARDOSO MOREIRA CONCEIÇÃO DE MACABU MACAÉ QUISSAMÃ SÃO FIDÉLIS SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA SÃO JOÃO DA BARRA	ARARUAMA ARMAÇÃO DOS BÚZIOS ARRAIAL DO CABO CABO FRIO CACHOEIRAS DE MACACU CASIMIRO DE ABREU IGUABA GRANDE RIO BONITO RIO DAS OSTRAS SÃO PEDRO DA ALDEIA SAQUAREMA SILVA JARDIM	BARRA DO PIRAI BARRA MANSA ITATIAIA PINHEIRAL PIRAÍ PORTO REAL QUATIS RESENDE RIO CLARO RIO DAS FLORES VALENÇA VOLTA REDONDA	ANGRA DOS REIS MANGARATIBA PARATY <b>CAPITAL</b> RIO DE JANEIRO

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA - Reprodução da Lei nº2.664/1996

Verifica-se que não são atribuídos índices a capital (com exceção do critério de conservação ambiental criado somente em 2007). Desta forma, os municípios do interior são claramente favorecidos. Ao excluir a capital do recebimento da parcela autônoma do ICMS a Lei Nº 2.664 de 1996 buscou propósitos redistributivos, com base no argumento de que o município do Rio já recebe um montante elevado de receitas pelo critério do valor adicionado.

Contudo, conforme observado por Paula Nazareth (2007):

“Ao visar a justiça fiscal - incorporando novas variáveis ao cálculo dos índices, justificadas como uma tentativa de contemplar outros fatores, como o esforço de arrecadação própria dos municípios e um percentual de ajuste proporcionalmente inverso aos índices populacionais, geográficos e valor agregado de cada região para compensar os que se afastam da média regional na soma desses índices - a lei penalizou a capital estadual, que concentra a maior parte da população e, portanto, das demandas por serviços e bens públicos”. (NAZARETH, 2007,pg 201)

Além disso, os critérios da lei estadual foram baseados em dados e estudos feitos no momento da criação da lei (1996), mas permanecem congelados, desconsiderando as modificações estruturais, econômicas e populacionais, ocorridas desde então. Ainda segundo Paula Nazareth (2007):

“A fixação dos índices por região, impede o ajustamento dinâmico da distribuição do imposto aos municípios, às condições econômicas, demográficas e sociais em permanente evolução, inviabilizando a consecução do próprio objetivo para o qual teria sido proposto: a distribuição “justa” do ICMS com vistas à redução das disparidades intra-regionais no espaço territorial do estado.”(NAZARETH , 2007, pg 202)

Em 2007, o Estado do Rio teve uma grande oportunidade de corrigir essas distorções ao editar a Lei Nº 5.100 que alterou a legislação de distribuição do ICMS para inserir o critério de Conservação ambiental, o chamado “ICMS Verde”.

Contudo, a legislação apenas adicionou um novo critério de repasse, diminuindo o percentual total de distribuição pelos outros critérios, que passam a totalizar 22,5%. Conforme determinado no parágrafo 4º da Lei Nº 5.100/2007:

§ 4º - Os 22,5% (vinte e dois e meio pontos percentuais) complementares para atingir o montante de 25% (vinte e cinco pontos percentuais) continuarão a ser distribuídos pelos critérios originais da Lei nº 2664, de 27 de dezembro de 1996. (Lei Nº 5.100/2007)

Além disso, o Município do Rio de Janeiro passa a ser incluído exclusivamente para o recebimento dos recursos por meio desse critério. A atribuição de índice nulo para a capital decorrente dos outros critérios de repasse da parcela autônoma levou o município a interposição de recurso<sup>13</sup> no Supremo Tribunal Federal.

Em 16/05/2007 o STF julgou o recurso e por unanimidade considerou como inconstitucional a exclusão do Município do Rio do repasse. Conforme parecer do Supremo:

“São inconstitucionais as disposições que excluem por completo e abruptamente o Município do Rio de Janeiro da partilha do produto arrecadado com o ICMS, constantes nos Anexos I e III da Lei do Estado do Rio de Janeiro 2.664/1996, por violação do art. 158, IV, par. único, I e II, ponderados em relação ao art. 3º, todos da Constituição.”

O STF determina ainda que:

“O Estado do Rio de Janeiro recalcule os coeficientes de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS (parcela de ¼ de 25%, art. 158, IV, par. ún., II, da Constituição), atribuindo ao Município do Rio de Janeiro a cota que lhe é devida nos termos dos critérios já definidos pela Lei 2.664/1996 e desde o início da vigência de referida lei”.

---

<sup>13</sup> Recurso Extraordinário 401.953. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Joaquim Barbosa  
O conteúdo completo do recurso está disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=487948>

Em vista a tal decisão judicial a legislação estadual terá que ser adequada, fato que até o presente momento ainda não foi solucionado.

A alteração da legislação para a inclusão do município do Rio de Janeiro nos critérios de repasse seria uma ótima oportunidade para rever os critérios de distribuições, praticamente congelados desde 1996, assegurando regras mais dinâmicas que possam ser suficientes para acompanhar as mudanças nas condições populacionais, geográficas e econômicas.

#### ***2.4 –Outros Critérios para a Transferência do ICMS: SP E MG***

Tendo em vista que as duas maiores arrecadações do ICMS, em termos absolutos, foram verificadas em São Paulo e Minas Gerais e que estes são respectivamente os dois estados mais populosos do Brasil<sup>14</sup> optou-se por analisar de forma comparativa a lei estadual que regulamenta a transferência desse imposto para os Municípios nestes dois estados.

##### ***2.4.1- A transferência do ICMS no Estado de São Paulo.***

Em São Paulo a lei que dispõe, atualmente, sobre a parcela do ICMS pertencente aos municípios é a Lei Nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993, que alterou a Lei Nº 3.201 de 23 de dezembro de 1981.

Tal legislação estabelece que 76% da parcela do ICMS que é entregue aos municípios seja feita de acordo com o valor adicionado em cada ente. Ou seja, além dos 75% que a Constituição determina que seja entregue de acordo com o VAF, o estado estabeleceu que mais 1% da transferência seria também realizada por esse critério.

---

<sup>14</sup> Segundo dados do CENSO 2010 a população oficial do Estado de São Paulo é de 39.924.091 habitantes e de Minas Gerais de 19.159.260 habitantes.

Além disso, os outros critérios previstos para o repasse são:

- 13% População – Percentual entre a população de cada município e a população total<sup>15</sup>.
- 5 % Receita Própria – Percentual entre o valor da receita tributária própria<sup>16</sup> de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas.
- 3% Área Cultivada – Percentual entre a área cultivada de cada município, e a área cultivada total do estado<sup>17</sup>.
- 0,5% – Percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município<sup>18</sup>.
- 0,5% – Percentual em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado
- 2% - Repartidos igualmente entre todos os municípios do Estado.

O grande parâmetro que regulamenta a transferência da parte definida através de legislação estadual, no estado de São Paulo, é a população, que tem peso de 13% (mais da metade do total repartido). Portanto o critério população é responsável pela distribuição de 3,25% de todo o ICMS arrecadado no território paulista.

---

<sup>15</sup> Apurada pelo último censo do IBGE

<sup>16</sup> Lei Nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993 Artigo1.º §1.º - Para os efeitos desta lei, considera - se receita tributária própria e contabilizada no exercício anterior ao da apuração, proveniente exclusivamente dos impostos previstos na Constituição da República”

<sup>17</sup> Tais dados são levantados pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

<sup>18</sup> Tais dados são levantados pela Secretaria de Energia.

O segundo maior peso na distribuição da parcela autônoma do ICMS está no indicador de esforço tributário municipal, ou seja, beneficiam-se os municípios com maior arrecadação própria de impostos, penalizando aqueles com arrecadação menor. O argumento favorável à utilização desse critério relaciona-se ao fato de que o mesmo desestimularia a “preguiça fiscal”, ou seja, considera-se que os municípios ficam dependentes de transferências e com isso não fariam esforços para incrementar sua arrecadação própria.

A principal diferença entre os critérios adotados pelo estado de São Paulo, em comparação com os critérios da lei fluminense, destacados na seção 2.2 está na divisão regional. No estado do Rio de Janeiro todos os critérios são subdivididos por regiões e cada região tem um peso diferente. No caso paulista essa subdivisão não existe e o critério é em função de cada município no total do estado.

Ao tratar por igual todos os seus municípios a lei paulista permite maior dinamismo, quando comparada com a legislação fluminense. Conforme observado na seção anterior, no Estado do Rio, a divisão por regiões tornou o sistema mais estático, beneficiando determinadas localidades sem acompanhar as mudanças econômicas e geográficas que ocorreram no estado desde a criação da lei.

#### ***2.4.2- A transferência do ICMS no Estado de Minas Gerais***

Até 1995, a repartição do ICMS no Estado de Minas Gerais se dava de acordo com apenas três critérios estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 32.771, de julho de 1991: valor adicionado, municípios mineradores e compensação financeira por desmembramento de distrito.

Segundo informações do site da Fundação João Pinheiro “A distribuição do ICMS realizada com base nestes critérios demonstrava um alto grau de concentração de recursos nos

municípios mais desenvolvidos e mais ativos economicamente, e conseqüentemente, possuidores do maior volume de VAF.”

Desta forma, com objetivo de corrigir as distorções apontadas, em 1995 foi editada a Lei nº 12.040, chamada de Lei Robin Hood. Tal lei foi ainda alterada pela Lei 12.428, de 1996 e Lei nº13.803 de 2000, onde os percentuais de distribuição foram modificados.

Por fim, em 12 de Janeiro de 2009 foi aprovada a Lei 8.030, que instituiu mudanças significativas na Lei Robin Hood com repasses gradativos que se tornariam definitivos em 2011. As principais mudanças foram a inclusão de 6 novos critérios de repasse além da exclusão do valor adicionado. Desta forma, os critérios para as transferências do ICMS e percentuais fixados por esta lei seguem descritos.

- 1% - Área Geográfica- percentual entre a área geográfica do município com relação à área do estado
- 2,70% - População – percentual entre a população de cada município e a população total do estado
- 2% - População dos 50 municípios mais populosos- percentual entre a população de cada um desses municípios e a população total dos mesmos.
- 2%- Educação - relação entre o total de alunos atendidos, os alunos da pré-escola inclusive, e a capacidade mínima de atendimento pelo município<sup>19</sup>.
- 1 % - Produção de Alimentos - do percentual total de repasse de acordo com esse critério, 50% será distribuído de acordo com o percentual entre a área cultivada do município e a área cultivada total do estado, 25% de acordo com a

---

<sup>19</sup> Publicada pela Secretaria de Estado da Educação até o dia 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com o Anexo II da lei.

relação percentual entre o número de pequenos produtores rurais do município e do estado , 15% para municípios onde existam programas de apoio a produção e comercialização de produtos agrícolas e 10% para municípios que possuam na sua estrutura organizacional órgãos de apoio ao desenvolvimento agropecuário.

- 1% - Patrimônio cultural – percentual entre o índice de Patrimônio cultural do município e o somatório desse índice para todos os municípios do estado
- 1,10% - Meio Ambiente- municípios com tratamento final de lixo ou esgoto que atendam a maioria da população<sup>20</sup>.
- 2 % - Saúde – valor incentivo para municípios que tiverem programa de saúde da família, e o restante do percentual dividido tendo em vista a relação entre os gastos com saúde per capita de cada município e a soma do gasto per capita com saúde em todos os municípios do Estado
- 1,90 % - Receita própria - relação percentual entre a receita própria arrecadada por cada município e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município.
- 5,5 % - Cota- mínima – parcela a ser distribuída em igual valor para todos os municípios.

---

<sup>20</sup> Parcela de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total será distribuída aos municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada município não excederá o seu investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio "per capita" dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM -;

- 0,01% - Municípios Mineradores - percentual de acordo com a média do Imposto Único sobre minerais recebidos pelos municípios mineradores sem 1998.
- 0,25 % – Recursos Hídricos – Destinado a municípios que tem área alagada por reservatório de água destinada à geração de energia elétrica.
- 0,10% – Municípios Sede de Estabelecimentos penitenciários –Média da população carcerária do município com relação a população carcerária total dos municípios com sede de penitenciárias.
- 0,10% - Esportes- Relação percentual entre as atividades esportivas desenvolvidas pelo município e total das atividades esportivas desenvolvidas em todos os municípios do Estado.
- 0,10% - Turismo - Percentual entre o índice de desenvolvimento em turismo no município e o índice de desenvolvimento em turismo total.
- 0,10% - Mínimo per capita - parcela a ser distribuída em igual valor para todos os municípios per capita.
- 4,14% IMCS solidário - relação percentual entre a população de cada um dos Municípios com menor índice de ICMS per capita do Estado e a população total desses Municípios.

Segundo o Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, a última mudança na lei Robin Hood, tem como objetivos:

“Descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS, incentivar a aplicação de recursos municipais em determinadas políticas sociais, induzir os municípios a aumentarem sua arrecadação e utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, além de criar uma parceria entre estados e municípios,

tendo como objetivo maior a melhoria da qualidade de vida da população”. (Manual Fundação João Pinheiro, 2009).

Ao denominar a Lei de Robin Hood, o Estado de Minas Gerais deixou claro seu objetivo central com os critérios de repasse estabelecidos. O herói mítico inglês ficou conhecido, pois roubava dos ricos para dar aos pobres.

O governo do Estado de Minas possui, através da Fundação João Pinheiro, uma página na internet<sup>21</sup> com todas as informações acerca da lei, os parâmetros exatos para cada critério bem como os índices de participação calculados para cada mês.

Ao compararmos a legislação de Minas, com a de São Paulo e do Rio de Janeiro verifica-se alguns pontos que diferenciam substancialmente a primeira das duas últimas.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 os Estados definiram sua legislação acerca da transferência da parcela autônoma do ICMS. Contudo, tanto no caso paulista, quanto no caso fluminense essas normas não foram alteradas ao longo do tempo. No caso do Estado de São Paulo a regulamentação é de 1993 e não sofreu alterações desde então. No Rio de Janeiro a Lei de 1996 sofreu apenas uma alteração em 2007 para inserir o ICMS verde nos critérios. Por outro lado, em Minas Gerais, a legislação de 1991, passou por mudanças significativas em 1995, 1996, 2000 e recentemente em 2009 foi novamente alterada de maneira substancial.

O estado mineiro parece considerar essa lei uma importante ferramenta no sentido de melhorar a distribuição de recursos entre suas jurisdições. Além disso, existe uma diferença significativa em termos de transparência e periodicidade no processo.

---

<sup>21</sup> <http://www.fjp.mg.gov.br>

Enquanto no Rio de Janeiro e São Paulo os índices são divulgados de forma anual por meio da publicação de resolução no diário oficial, em Minas os dados considerados para o cálculo da transferência são apresentados mensalmente e amplamente divulgados no site criado para a lei.

Não se pode afirmar ao certo o motivo dessa grande disparidade existente em termos da importância dada para esta lei nesses estados, contudo as diferenças em termos de estrutura para pesquisas e estudos são significativas. Minas Gerais possui uma Fundação de Pesquisa, a Fundação João Pinheiro, que dá apoio para a realização dos cálculos mensais do IPM e que realizou estudos amplos para basear as mudanças recentes na legislação. No caso fluminense, hoje a Fundação CEPERJ<sup>22</sup>, não dispõe de estrutura, tanto em termos de corpo funcional (número pequeno de funcionários), quanto em qualidade da informação para realizar estudos com tamanha complexidade. Além disso, a questão política e os interesses são pontos importantes quando se pensa em qualquer mudança em termo de legislação.

Tendo em vista o panorama da transferência do ICMS no Estado do Rio de Janeiro o capítulo que se segue pretende verificar de que maneira essa transferência está impactando nas finanças públicas dos municípios fluminenses.

---

<sup>22</sup> Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores

### **Capítulo 3- Análise das Receitas Públicas no Estado do Rio de Janeiro**

Nesse capítulo pretendemos verificar como a transferência do ICMS do Estado do Rio de Janeiro aos seus municípios impacta nas finanças públicas dos mesmos. Para realizar tal verificação apresentaremos um modelo analítico, proposto por Sérgio Prado em “Partilha de Recursos na Federação”. (Prado 2003)

Traçaremos também algumas considerações acerca da base de dados utilizada, e demonstraremos os dados aplicados a tal modelo. Assim, analisaremos os dados encontrados buscando verificar se a transferência do ICMS exerce impacto na equalização fiscal das finanças fluminenses.

#### ***3.1 – Apresentação do Modelo Analítico Utilizado***

A cota-parte municipal no ICMS é um dos componentes mais significativos do fluxo vertical de recursos existente no sistema de partilha brasileiro. Como vimos na seção 1.3 da presente dissertação, 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.

O presente estudo busca avaliar em que medida a distribuição da parcela autônoma do ICMS contribui para a equalização fiscal entre os 92 municípios fluminenses. Assim entenderemos, para fim da dissertação, que a busca por equalização passa por um sistema de transferências onde a partilha de recursos busca reduzir a diferença entre a capacidade de gasto de cada município.

Para mensurar essa equalização, evitando problemas tais como a falta de indicadores de custo e a necessidade de métodos estatísticos/econométricos complexos, optou-se por

trabalhar alternativamente com um indicador da capacidade total de gasto per capita. Ou seja, o montante de recursos de que dispõe cada município para atender as demandas dos cidadãos.

A construção de tal indicador considerará a totalidade de receitas de que dispõe os municípios, incluindo aquelas oriundas da partilha tributária. É com esses recursos que cada prefeitura atenderá à sua população.

É preciso destacar, no entanto, que se está comparando capacidade de gasto entre municípios e não necessariamente capacidade de atendimento de serviços públicos à população no território municipal, o que envolveria também o gasto estadual e federal.

Desta forma, não se pretende comparar, por exemplo, a capacidade de um município no atendimento da população na área de saúde. Determinado município pode contar com um hospital federal e um estadual, enquanto outro, do mesmo porte, pode ter apenas um hospital estadual, o que alteraria a capacidade de atendimento à população. Nesse exemplo, temos serviços públicos providos por gastos diretos da União e dos Estados, que apesar de afetarem o atendimento da população, em termos de políticas públicas, não estão contemplados na presente análise.

O modelo analítico que será utilizado no presente estudo foi esquematizado por Sérgio Prado, no livro a “Partilha de Recursos na Federação Brasileira”, e pretende avaliar o poder de gasto de cada município com recursos oriundos de seus próprios orçamentos. Além da receita própria, incluem-se as transferências para verificar em que medida há equalização. Sérgio Prado (2003) define o objetivo do modelo:

“O objetivo desse esquema é destacar os fluxos de recursos em que há componente redistributivo e os fluxos inseridos sob outros critérios ou motivações” (PRADO 2003, pg 31).

Assim, pretende-se decompor a receita de cada um dos municípios fluminenses da forma indicada no esquema analítico para sistemas governamentais, sintetizado na figura 4.

**Figura 4- ESQUEMA ANALÍTICO PARA SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS\***



FONTE: A PARTILHA DE RECURSOS NA FEDERAÇÃO - SÉRGIO PRADO

Ou seja, a receita arrecadada pelos municípios fluminenses de 2008 a 2010 será desmembrada nessas categorias em termos per capita. Desta forma, a cada categoria a receita per capita de cada ente será comparada com a receita per capita média para que se possa avaliar o impacto que cada categoria tem na convergência, ou não, para a média das receitas per capita.

Essa decomposição permitirá avaliar em que medida a parcela autônoma da partilha do ICMS contribui para a equalização fiscal dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Para tal, é preciso, inicialmente, classificar as receitas municipais nas categorias previstas no esquema analítico proposto por Sérgio Prado, para posteriormente incorporarmos os dados da arrecadação dos municípios fluminenses nessas categorias.

A primeira categoria, chamada de apropriação inicial por competência tributária, trata-se das receitas próprias diretamente arrecadadas pelos municípios. Ou seja, são os impostos e taxas que o ente é constitucionalmente competente para instituir. Conforme descrito na tabela 1 da seção 1.4 deste estudo, no caso dos municípios, o IPTU, ISS e ITBI, além das taxas pelo exercício de poder de polícia, taxas pela prestação de serviços (coleta de lixo, por exemplo) bem como a contribuição para o custeio da previdência em benefício de seus servidores. Incluem-se ainda nessa categoria outras receitas próprias diretamente arrecadadas que são de cunho patrimonial, tal como a receita proveniente de alienação de bens imóveis (venda de um terreno da prefeitura, por exemplo).

A segunda categoria refere-se à devolução tributária, aquela em que o governo superior arrecada e devolve para o nível inferior os recursos que poderiam ser arrecadados por eles, caso tivessem competência legal para tal. No caso dos municípios, trata-se da transferência estadual da parcela impositiva do ICMS e da transferência do IPVA, além das transferências federais do Imposto de Renda Retido na fonte dos servidores, do IPI exportação e do ITR. A primeira categoria somada com a segunda gera a chamada receita própria líquida.

Posteriormente, teremos as transferências redistributivas e para políticas seletivas permanentes, que somadas com a receita própria líquida vão gerar a categoria da Apropriação Legal das Receitas Derivadas das Bases Tributárias, chamada de Receita Disponível Permanente.

Essas transferências são oriundas do Estado e da União por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O modelo analítico adotado não engloba os recursos oriundos da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural, chamados de royalties e participações especiais. Desta forma, será realizada, nesse caso uma adaptação do modelo para permitir que tais recursos sejam incorporados na análise proposta.

No caso dos municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro, a incorporação desses dados é fundamental na análise, pois com a localização das principais bacias de petróleo no norte do estado, o montante que os municípios arrecadam com essa compensação financeira é significativo e assimétrico, principalmente nas jurisdições localizadas no norte fluminense. Em Macaé, por exemplo, no exercício de 2010, 33% de toda a receita arrecadada pelo município correspondia a royalties e participações especiais. Em Rio das Ostras este percentual atingiu 58% no mesmo ano. Por outro lado, em Nova Iguaçu essa receita representou apenas 2% do total e em Petrópolis 1,4%.

Para efeitos deste estudo, os royalties serão considerados como uma transferência para política seletiva permanente. Apesar de reconhecer os muitos problemas associados com essa classificação, pois, de fato, essa receita não é totalmente destinada para uma política seletiva permanente já que apenas pequena parte dessa receita é destinada diretamente para uma política pública<sup>23</sup>. Essa opção é favorável, uma vez que isolamos a participação dessas receitas na decomposição por categorias, mantendo o foco na parcela autônoma do ICMS.

---

<sup>23</sup> A emenda nº 31/2003 ao Artigo 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro determina que 5 % dos recursos de royalties e participações especiais sejam destinados ao FECAM. (Fundo Estadual de Conservação Ambiental). Em 2011 a emenda nº48 aumentou esse percentual para 10% válidos a partir de 2012.

Por fim, a última categoria, engloba as transferências discricionárias ou voluntárias. Segundo o artigo 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

“Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (LRF, 2001).

Os convênios firmados pela União com os municípios no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) são um bom exemplo do que classificaremos como transferência voluntária.

Como o objetivo da dissertação é de verificar o papel da parcela autônoma do ICMS na equalização fiscal dos municípios, essa parcela será incorporada às categorias após já termos incluídos todas as outras receitas, ou seja, após obter a receita disponível efetiva adicionaremos a transferência da parcela autônoma do ICMS, a fim de verificar seu impacto.

### ***3.1.1 – Período de análise e Fonte de dados: algumas considerações metodológicas***

Para fins desse estudo analisaremos os dados das finanças municipais no período de 2008 a 2010. O período de três anos permite, por exemplo, verificar se os resultados encontrados foram para um exercício financeiro isolado, ou não. A opção por partir do ano de 2008 se deu, pois a última alteração da legislação que determina os critérios de transferência do ICMS (onde foi incluído o ICMS verde) ocorreu em 2007 sendo que os repasses de acordo com esse critério só começaram a ser realizados em 2009. Desta forma, poderemos, para fins de comparação, realizar a análise dos dados em um ano onde não era realizado o repasse de acordo com o critério ambiental e no outro já com esse critério.

Salientamos que os dados apresentados nesse capítulo estão atualizados pelo IPCA, para Dezembro de 2010.

A principal base de dados utilizada para desmembrar as receitas nas categorias supracitadas foi obtida por meio do FINBRA (Finanças do Brasil) um relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Essa fonte de dados é a única que reúne informações consolidadas das finanças públicas dos estados e municípios brasileiros. Contudo tais dados apresentam alguns problemas metodológicos. O principal deles é que alguns municípios não estão incorporados no banco de dados, pois os mesmos não enviam as informações necessárias para a STN, além disso, alguns municípios têm seus relatórios incompletos.

A fim de corrigir algumas distorções, optou-se por complementar as informações com dados obtidos por meio dos relatórios de gestão expedidos pelo Tribunal de Contas Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Contudo as informações contidas nesses relatórios foram utilizadas apenas para complementar os dados no caso dos municípios que tem relatórios incompletos.

No caso dos municípios que não estão incluídos no FINBRA para o período de 2008 a 2010 não foi possível complementar a análise com as informações dos relatórios do TCE-RJ, pois ainda assim ficariam faltando alguns dados que deixariam a análise incompleta.

Ao utilizar uma base de dados já consolidada, com apenas algumas complementações, o desdobramento dos dados é realizado de forma mais consistente, pois a arrecadação é desmembrada da mesma forma para todos os municípios. Ou seja, evita-se, por exemplo, a possibilidade de comparar receitas iguais classificadas de forma diferente no balanço de cada ente.

Tendo em vista os motivos apresentados, o estudo contemplará 83 municípios fluminenses, 90,2% do total. O impacto provocado pela ausência de 9 municípios<sup>24</sup> é minimizado pelo fato de somente 4,98% da população fluminense residir nessas localidades para as quais o FINBRA não apresenta dados.

Contudo é importante frisar que a ausência de uma base de dados consolidada com as finanças de todos os municípios brasileiros dificulta análises mais amplas das finanças públicas municipais no Brasil. A realização de outros estudos que necessitem de informações acerca das finanças municipais pode ficar pendente pela falta de dados.

### ***3.2- Análise das Receitas dos Municípios do Rio de Janeiro***

No exercício de 2008, os municípios fluminenses arrecadaram um montante total de R\$ 26,62 bilhões<sup>25</sup>. Em 2010 essa arrecadação atingiu R\$31,04 bilhões. Em termos de arrecadação per capita os entes tiveram em média R\$2.374, R\$2.187,00 e R\$ 2.597, em 2008, 2009 e 2010 respectivamente.

A tabela 8 demonstra a receita total per capita dos 83 municípios divididos por regiões, os dados foram atualizados pelo IPCA médio do período para preços de 2010. Tal divisão regional segue aquela estabelecida na Lei N° 2.664, de 27 de Dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela autônoma do ICMS, e permitirá uma apresentação mais consolidada dos dados.

---

<sup>24</sup> Os municípios para os quais o FINBRA não apresenta dados são: Araruama,, Arraial do Cabo, Carapebus, Campos dos Goytacazes, Guapimirim, Itatiaia, Paraíba do Sul, São João da Barra, Silva Jardim.

<sup>25</sup> Em valor atualizado pelo IPCA para Dezembro de 2010.

Tabela 8 – Receita Total Per Capita dos Municípios Fluminenses – 2008 a 2010

REGIÃO	MUNICÍPIO	RECEITA TOTAL PER CAPITA		
		ANO		
		2008	2009	2010
BAIXADAS LITORÂNEAS	Armação dos Búzios	5.208	4.008	4.965
	Cabo Frio	2.739	2.124	2.713
	Cachoeiras de Macacu	1.956	2.051	2.432
	Casimiro de Abreu	5.601	4.698	4.933
	Iguaba Grande	2.200	1.957	2.207
	Rio Bonito	1.675	1.483	1.986
	Rio das Ostras	6.022	4.308	4.816
	São Pedro da Aldeia	1.314	951	1.282
	Saquarema	1.656	1.730	1.957
CAPITAL	Rio de Janeiro	1.965	1.984	2.412
CENTRO SUL	Areal	2.333	2.260	2.776
	Comendador Levy Gasparian	2.631	2.367	2.625
	Engenheiro Paulo de Frontin	2.311	2.113	2.596
	Mendes	1.892	1.650	1.959
	Miguel Pereira	1.891	1.807	2.112
	Paty do Alferes	1.861	1.751	2.052
	Sapucaia	2.324	2.263	2.444
	Três Rios	1.236	1.062	1.406
	Vassouras	2.104	1.941	2.192
LITORAL SUL FLUMINENSE	Angra dos Reis	3.410	3.046	4.072
	Mangaratiba	5.512	4.641	4.491
	Parati	3.211	3.710	4.358
MÉDIO PARAÍBA	Barra do Pirai	966	1.210	1.497
	Barra Mansa	1.541	1.520	1.585
	Pinheiral	1.870	1.679	1.992
	Pirai	4.354	4.404	6.473
	Porto Real	6.039	5.511	7.933
	Quatis	2.361	2.404	2.711
	Resende	1.824	1.697	2.101
	Rio Claro	2.467	2.575	3.208
	Rio das Flores	3.248	4.141	3.953
	Valença	1.068	1.150	1.375
Volta Redonda	2.171	2.120	2.337	
METROPOLITANA	Belford Roxo	700	674	936
	Duque de Caxias	1.746	1.449	1.710
	Itaboraí	1.078	1.119	1.435
	Itaguaí	2.517	2.349	3.056
	Japeri	925	946	1.155
	Magé	1.028	1.009	1.222
	Maricá	1.064	1.167	1.420
	Mesquita	694	724	985
	Nilópolis	941	898	1.111
	Niterói	2.017	1.942	2.163
	Nova Iguaçu	911	905	930
	Paracambi	1.773	1.632	1.887
	Queimados	773	748	982
	São Gonçalo	503	598	690
	São João de Meriti	628	453	761
Seropédica	1.161	1.161	1.401	
Tanguá	1.673	1.328	1.553	
NOROESTE	Aperibé	2.347	2.536	2.922
	Bom Jesus do Itabapoana	1.408	1.358	1.546
	Cambuci	2.082	2.213	2.305
	Italva	2.145	1.920	2.478
	Itaocara	1.850	1.743	1.856
	Itaperuna	1.590	1.619	1.784
	Laje do Muriaé	2.729	2.770	3.694
	Miracema	1.710	1.654	1.776
	Natividade	2.354	2.355	2.746
	Porciúncula	1.945	1.886	2.756
	Santo Antônio de Pádua	1.427	1.464	1.754
	São José de Ubá	3.049	3.051	3.502
	Varre-Sai	2.774	2.651	3.212
NORTE	Cardoso Moreira	2.781	2.346	3.210
	Conceição de Macabu	1.882	1.948	2.150
	Macaé	6.735	6.020	6.560
	Quissamã	13.008	8.939	9.602
	São Fidélis	1.418	1.333	1.530
	São Francisco de Itabapoana	1.442	1.359	1.886
SERRANA	Bom Jardim	1.733	1.544	1.713
	Cantagalo	2.662	2.371	2.713
	Carmo	2.270	2.223	2.591
	Cordeiro	1.666	1.599	1.876
	Duas Barras	2.851	2.678	3.093
	Macuco	4.248	3.659	4.736
	Nova Friburgo	1.322	1.289	1.450
	Petrópolis	2.274	2.220	1.847
	Santa Maria Madalena	3.033	2.876	3.651
	São José do Vale do Rio Preto	1.816	1.694	1.977
	São Sebastião do Alto	2.966	2.724	3.666
	Sumidouro	2.480	2.221	2.716
	Teresópolis	1.434	1.503	1.589
Trajano de Moraes	2.544	2.288	3.307	

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO FINBRA E TCE-RJ CORRIGIDOS PELO IPCA MÉDIO (PARA PREÇOS DE 2010)

A maior arrecadação em termos per capita, em todos os exercícios é observada no município de Quissamã, na região norte fluminense. Em 2008 a receita per capita do município atingiu, em números atualizados, R\$ 13.008. Em 2009 e 2010 a receita per capita foi consideravelmente menor, R\$ 8.939 e R\$ 9.602 respectivamente, contudo ainda permaneceu a maior dentre todos os municípios, bem acima da média.

Por outro lado, temos a menor arrecadação em termos per capita localizada nos municípios de São Gonçalo (2008 e 2010) e São João de Meriti (2008). Em 2010, por exemplo, a receita per capita de São Gonçalo foi de R\$690,00, quase 14 vezes menor do que a receita de Quissamã.

Em todos os exercícios as menores arrecadações per capita estão concentradas na região metropolitana do Estado: além de São Gonçalo e São João do Meriti, os municípios de Belford Roxo, Nova Iguaçu, Queimados e Mesquita tem receita per capita inferior a R\$ 1.000,00.

Os dados apresentados demonstram uma discrepância entre as receitas, ou seja, não há tendência de equalização fiscal na arrecadação, sendo assim, o montante de recursos de que dispõe cada município para atender as demandas dos cidadãos varia muito entre as jurisdições.

Assim, com objetivo de verificar qual o papel da transferência da parcela autônoma do ICMS na equalização, as receitas serão desmembradas nas categorias do esquema analítico para transferências governamentais, apresentado anteriormente, onde será calculada a média da receita per capita por categoria. Além disso, será calculado o desvio padrão e o coeficiente de variação<sup>26</sup> de cada uma delas, para cada exercício.

---

<sup>26</sup> O coeficiente de variação resulta da divisão do desvio padrão pela média

O cálculo do coeficiente de variação é necessário, pois como o valor das médias é diferente em cada categoria, o desvio padrão das mesmas não é comparável. Assim, na comparação de duas variáveis a que tiver menor coeficiente de variação tem menor dispersão. Quanto menor o coeficiente de variação de cada categoria, mais homogêneos são os dados e menor será a dispersão em torno da média, ou seja, se aproxima mais da equalização.

A primeira categoria a ser apresentada é a receita própria diretamente arrecadada e contempla as receitas de ISS, IPTU, ITBI, além de taxas (pela prestação de serviço e pelo exercício do poder de polícia), da alienação de bens móveis e imóveis e da Contribuição para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público.

A receita própria per capita, bem como a participação desta na receita total de cada município, segue demonstrada na tabela 9, cujo dados foram atualizados pelo IPCA médio do período para preços de 2010.

Tabela 9 – Receita Total per capita X Receita Própria per capita 2008 a 2010

REGIÃO	MUNICÍPIO	2008			2009			2010			
		RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA	RECEITA TOTAL PER CAPITA	PART. (%)	RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA	RECEITA TOTAL PER CAPITA	PART. (%)	RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA	RECEITA TOTAL PER CAPITA	PART. (%)	
BAIXADAS LITORÂNEAS	Armação dos Búzios	772	5.208	14,8%	699	4.008	17,4%	788	4.965	15,9%	
	Cabo Frio	252	2.739	9,2%	276	2.124	13,0%	425	2.713	15,7%	
	Cachoeiras de Macacu	115	1.956	5,9%	394	2.051	19,2%	395	2.432	16,2%	
	Casimiro de Abreu	216	5.601	3,9%	556	4.698	11,8%	208	4.933	4,2%	
	Iguaba Grande	243	2.200	11,0%	227	1.957	11,6%	316	2.207	14,3%	
	Rio Bonito	384	1.675	22,9%	313	1.483	21,1%	436	1.986	22,0%	
	Rio das Ostras	507	6.022	8,4%	396	4.308	9,2%	425	4.816	8,8%	
	São Pedro da Aldeia	150	1.314	11,4%	148	951	15,6%	195	1.282	15,2%	
CAPITAL	Saquarema	336	1.656	20,3%	335	1.730	19,3%	388	1.957	19,8%	
	Rio de Janeiro	760	1.965	38,7%	801	1.984	40,4%	897	2.412	37,2%	
CENTRO SUL	Areal	249	2.333	10,7%	234	2.260	10,3%	236	2.776	8,5%	
	Comendador Levy Gasparian	369	2.631	14,0%	221	2.367	9,3%	210	2.625	8,0%	
	Engenheiro Paulo de Frontin	51	2.311	2,2%	51	2.113	2,4%	27	2.596	1,0%	
	Mendes	79	1.892	4,2%	74	1.650	4,5%	98	1.959	5,0%	
	Miguel Pereira	184	1.891	9,7%	175	1.807	9,7%	304	2.112	14,4%	
	Paty do Alferes	87	1.861	4,7%	82	1.751	4,7%	147	2.052	7,2%	
	Sapucaia	354	2.324	15,3%	462	2.263	20,4%	567	2.444	23,2%	
	Três Rios	117	1.236	9,5%	141	1.062	13,3%	155	1.406	11,0%	
LITORAL SUL FLUMINENSE	Vassouras	68	2.104	3,2%	132	1.941	6,8%	150	2.192	6,8%	
	Angra dos Reis	453	3.410	13,3%	474	3.046	15,5%	804	4.072	19,8%	
	Mangaratiba	970	5.512	17,6%	1.020	4.641	22,0%	1.052	4.491	23,4%	
MÉDIO PARAÍBA	Parati	313	3.211	9,7%	296	3.710	8,0%	309	4.358	7,1%	
	Barra do Pirai	108	966	11,1%	132	1.210	10,9%	203	1.497	13,6%	
	Barra Mansa	161	1.541	10,4%	149	1.520	9,8%	191	1.585	12,0%	
	Pinheiral	83	1.870	4,4%	120	1.679	7,2%	168	1.992	8,4%	
	Pirai	347	4.354	8,0%	360	4.404	8,2%	559	6.473	8,6%	
	Porto Real	363	6.039	6,0%	263	5.511	4,8%	339	7.933	4,3%	
	Quatis	92	2.361	3,9%	88	2.404	3,7%	97	2.711	3,6%	
	Resende	256	1.824	14,0%	285	1.697	16,8%	352	2.101	16,7%	
	Rio Claro	91	2.467	3,7%	102	2.575	4,0%	305	3.208	9,5%	
	Rio das Flores	108	3.248	3,3%	391	4.141	9,5%	561	3.953	14,2%	
	Valença	92	1.068	8,6%	111	1.150	9,6%	125	1.375	9,1%	
	Volta Redonda	442	2.171	20,3%	370	2.120	17,5%	422	2.337	18,1%	
	METROPOLITANA	Belford Roxo	52	700	7,5%	59	674	8,8%	106	936	11,4%
		Duque de Caxias	258	1.746	14,8%	253	1.449	17,4%	360	1.710	21,1%
Itaboraí		108	1.078	10,0%	180	1.119	16,1%	339	1.435	23,6%	
Itaguaí		788	2.517	31,3%	824	2.349	35,1%	1.432	3.056	46,9%	
Japeri		22	925	2,4%	41	946	4,3%	62	1.155	5,4%	
Magé		95	1.028	9,3%	143	1.009	14,2%	145	1.222	11,9%	
Maricá		194	1.064	18,2%	197	1.167	16,9%	292	1.420	20,5%	
Mesquita		73	694	10,5%	57	724	7,9%	97	985	9,8%	
Nilópolis		128	941	13,6%	114	898	12,7%	145	1.111	13,0%	
Niterói		744	2.017	36,9%	775	1.942	39,9%	903	2.163	41,7%	
Nova Iguaçu		105	911	11,5%	119	905	13,2%	154	930	16,5%	
Paracambi		102	1.773	5,8%	93	1.632	5,7%	134	1.887	7,1%	
Queimados		60	773	7,7%	66	748	8,8%	105	982	10,7%	
São Gonçalo		84	503	16,6%	84	598	14,1%	123	690	17,8%	
São João de Meriti		73	628	11,5%	84	453	18,6%	129	761	17,0%	
Seropédica		126	1.161	10,8%	130	1.161	11,2%	179	1.401	12,8%	
Tanguá		87	1.673	5,2%	92	1.328	6,9%	96	1.553	6,2%	
NOROESTE		Aperibé	27	2.347	1,1%	53	2.536	2,1%	194	2.922	6,6%
		Bom Jesus do Itabapoana	115	1.408	8,2%	87	1.358	6,4%	96	1.546	6,2%
		Cambuci	32	2.082	1,6%	35	2.213	1,6%	34	2.305	1,5%
	Italva	43	2.145	2,0%	40	1.920	2,1%	140	2.478	5,6%	
	Itaocara	59	1.850	3,2%	78	1.743	4,5%	152	1.856	8,2%	
	Itaperuna	106	1.590	6,7%	115	1.619	7,1%	170	1.784	9,5%	
	Laje do Muriaé	24	2.729	0,9%	27	2.770	1,0%	113	3.694	3,1%	
	Miracema	57	1.710	3,3%	68	1.654	4,1%	86	1.776	4,8%	
	Natividade	53	2.354	2,3%	72	2.355	3,0%	201	2.746	7,3%	
	Porciúncula	69	1.945	3,5%	77	1.886	4,1%	201	2.756	7,3%	
	Santo Antônio de Pádua	73	1.427	5,1%	85	1.464	5,8%	184	1.754	10,5%	
	São José de Ubá	38	3.049	1,3%	49	3.051	1,6%	124	3.502	3,5%	
	Varre-Sai	29	2.774	1,1%	71	2.651	2,7%	75	3.212	2,3%	
	NORTE	Cardoso Moreira	39	2.781	1,4%	29	2.346	1,2%	203	3.210	6,3%
Conceição de Macabu		54	1.882	2,9%	64	1.948	3,3%	103	2.150	4,8%	
Macaé		1.334	6.735	19,8%	1.573	6.020	26,1%	1.764	6.560	26,9%	
Quissamã		330	13.008	2,5%	167	8.939	1,9%	171	9.602	1,8%	
São Fidélis		55	1.418	3,9%	57	1.333	4,2%	100	1.530	6,6%	
SERRANA	São Francisco de Itabapoana	55	1.442	3,8%	51	1.359	3,8%	83	1.886	4,4%	
	Bom Jardim	98	1.733	5,7%	91	1.544	5,9%	130	1.713	7,6%	
	Cantagalo	158	2.662	5,9%	193	2.371	8,1%	246	2.713	9,1%	
	Carmo	35	2.270	1,5%	55	2.223	2,5%	108	2.591	4,2%	
	Cordeiro	137	1.666	8,2%	92	1.599	5,8%	149	1.876	7,9%	
	Duas Barras	46	2.851	1,6%	43	2.678	1,6%	359	3.093	11,6%	
	Macuco	110	4.248	2,6%	137	3.659	3,7%	193	4.736	4,1%	
	Nova Friburgo	190	1.322	14,3%	197	1.289	15,3%	217	1.450	14,9%	
	Petrópolis	308	2.274	13,6%	302	2.220	13,6%	403	1.847	21,8%	
	Santa Maria Madalena	52	3.033	1,7%	92	2.876	3,2%	137	3.651	3,7%	
	São José do Vale do Rio Preto	67	1.816	3,7%	71	1.694	4,2%	79	1.977	4,0%	
	São Sebastião do Alto	28	2.966	0,9%	59	2.724	2,2%	392	3.666	10,7%	
	Sumidouro	20	2.480	0,8%	28	2.221	1,2%	101	2.716	3,7%	
	Teresópolis	264	1.434	18,4%	270	1.503	18,0%	312	1.589	19,7%	
	Trajano de Moraes	37	2.544	1,4%	42	2.288	1,9%	172	3.307	5,2%	

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO FINBRA E TCE-RJ CORRIGIDOS PELO IPCA MÉDIO (PARA PREÇOS DE 2010)

A participação da receita própria no total da receita arrecadada é um bom indicador da dependência que os municípios têm da transferência de recursos. A arrecadação própria reflete a estrutura de competências e o nível de esforço fiscal de cada governo. Quanto maior o percentual de participação, maior a capacidade do município de arrecadar tributos e menos dependente o ente é das transferências.

Os três municípios com maior participação da receita própria no total arrecadado são Niterói, Itaguaí e Rio de Janeiro, o primeiro, em função da boa arrecadação do IPTU, o segundo puxado pela arrecadação do ISS e o terceiro tanto pelo ISS como pelo IPTU. Em média, ao longo dos exercícios, os municípios do Estado do Rio tiveram cerca de 10% de sua arrecadação oriunda das receitas próprias.

A fim de dar continuidade para a análise das receitas, a partir do esquema analítico proposto, apresentaremos uma tabela consolidada com as próximas categorias.

Depois da receita própria, a categoria seguinte é a devolução tributária, onde estão incorporadas a transferência do ICMS (parcela impositiva), do IPVA, o Imposto de Renda Retido na fonte dos servidores, o IPI exportação e o ITR. Ao somar a devolução tributária com a receita própria per capita obtém-se a receita própria líquida, que de acordo com Sérgio Prado (2006) mensura a totalidade de recursos que o governo recebe das bases tributárias localizadas em seu território, independente de quem tenha arrecadado.

À receita própria líquida adicionam-se as transferências redistributivas para atingir a receita disponível permanente. Conforme observado, tais transferências incluem a cota parte do FPM, transferências do FUNDEB, SUS, FNAS, FNDE, além dos royalties do petróleo. A receita disponível mensura a totalidade de recursos que o governo recebe como resultado da atuação do sistema de transferências legais.

Por fim, incluem-se as transferências discricionárias (voluntárias) e as “Outras Receitas” para formar a receita disponível efetiva. A categoria “Outras Receitas” não foi estabelecida por Sérgio Prado (2003) em seu esquema analítico, contudo, sua utilização foi necessária, pois determinadas receitas arrecadadas pelos municípios não se enquadram de forma consistente nas categorias previstas para o esquema. São exemplos de “Outras Receitas”, as receitas de serviços, receitas agropecuárias e operações de crédito. Em média, ao longo dos três exercícios analisados elas correspondem a 7% da arrecadação dos municípios.

A receita dos municípios desmembrada nas categorias supracitadas está demonstrada na tabela 10, cujos dados foram atualizados pelo IPCA médio do período para preços de 2010, em termos per capita. É preciso ressaltar que a receita disponível efetiva apresentada ainda não contempla a transferência da parcela autônoma do ICMS, pois como o objetivo central desse estudo é o de analisar o papel dessa transferência na equalização fiscal a mesma será analisada, em separado, na seção seguinte.

Tabela 10 – Receitas dos Municípios Fluminenses de acordo com o Esquema Analítico -2008 a 2010

ANO		2008			2009			2010		
REGIÃO	MUNICÍPIO	RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA*	RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE**	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA***	RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA*	RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE**	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA***	RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA*	RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE**	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA***
BAIXADAS LITORÂNEAS	Armação dos Búzios	1.306	4.533	4.981	1.187	3.572	3.765	1.407	4.430	4.681
	Cabo Frio	665	2.233	2.664	654	1.896	2.052	878	2.377	2.631
	Cachoeiras de Macacu	295	763	1.698	564	1.552	1.766	583	1.815	2.079
	Casimiro de Abreu	1.188	1.862	5.295	1.502	4.039	4.391	1.259	3.995	4.599
	Iguaba Grande	325	1.321	1.772	313	1.195	1.471	413	1.384	1.675
	Rio Bonito	541	1.323	1.474	467	1.208	1.286	588	1.259	1.763
	Rio das Ostras	924	5.599	5.936	786	3.856	4.217	892	4.311	4.716
	São Pedro da Aldeia	211	880	1.185	217	705	816	268	916	1.133
Saquarema	418	1.157	1.503	420	1.172	1.579	472	1.136	1.799	
CAPITAL	Rio de Janeiro	1.136	1.533	1.965	1.177	1.584	1.983	1.271	1.724	2.411
CENTRO SUL	Areá	452	1.490	1.634	449	1.502	1.591	451	883	2.029
	Comendador Levy Gasparian	584	1.586	1.653	432	1.384	1.412	438	1.311	1.562
	Engenheiro Paulo de Frontin	221	1.529	1.666	235	1.381	1.486	172	1.501	1.848
	Mendes	168	1.315	1.377	156	1.128	1.137	177	1.225	1.370
	Miguel Pereira	316	1.333	1.492	301	1.229	1.406	431	1.450	1.603
	Paty do Alferes	176	1.166	1.471	169	1.065	1.359	236	1.196	1.624
	Sapucaia	476	1.084	1.692	618	1.320	1.659	797	1.531	1.793
	Três Rios	260	832	1.081	293	821	913	329	935	1.248
Vassouras	167	1.395	1.758	234	1.382	1.607	213	892	2.508	
LITORAL SUL FLUMINENSE	Angra dos Reis	1.950	3.160	3.851	1.737	2.771	2.983	2.470	3.709	3.995
Mangaratiba	1.946	3.739	5.282	2.367	4.014	4.429	1.865	3.444	4.234	
Parati	399	2.576	2.740	394	2.959	3.219	402	2.641	3.846	
MÉDIO PARAÍBA	Barra do Pirai	232	696	857	266	714	1.105	374	910	1.368
	Barra Mansa	413	1.076	1.470	388	1.056	1.452	443	1.164	1.511
	Pinheiral	157	1.153	1.462	193	1.170	1.276	127	1.267	1.522
	Pirai	1.772	3.404	4.009	1.710	3.341	4.057	1.860	3.533	6.041
	Porto Real	4.523	5.547	5.727	4.104	5.092	5.199	6.350	7.368	7.512
	Quatis	186	1.380	1.646	181	1.619	1.713	190	1.224	1.950
	Resende	754	1.283	1.703	783	1.319	1.571	1.014	1.634	1.934
	Rio Claro	187	1.383	1.759	198	1.124	1.805	420	1.773	2.170
Rio das Flores	196	1.623	2.065	486	1.844	2.975	667	2.198	2.533	
Valença	174	723	843	184	837	939	209	1.008	1.134	
Volta Redonda	1.061	1.641	2.129	980	1.534	2.080	1.333	1.902	2.292	
METROPO LITANA	Belford Roxo	149	548	656	152	541	632	235	693	889
	Duque de Caxias	800	1.362	1.700	821	1.237	1.405	1.015	1.482	1.662
	Itaboraí	183	792	1.006	254	837	1.051	415	1.086	1.356
	Itaguaí	1.402	2.190	2.424	1.338	2.132	2.261	1.692	2.529	2.961
	Japeri	114	809	841	145	787	868	200	975	1.065
	Magé	139	857	959	189	852	943	206	1.062	1.139
	Maricá	279	772	961	290	909	1.070	382	1.152	1.317
	Mesquita	135	526	635	132	599	660	200	820	897
	Nilópolis	207	706	876	198	670	835	232	785	1.039
	Niterói	1.094	1.562	1.969	1.138	1.579	1.893	1.273	1.737	2.109
	Nova Iguaçu	186	586	857	204	569	853	253	724	867
	Paracambi	182	1.499	1.559	161	1.385	1.416	210	1.440	1.649
	Queimados	152	579	704	178	572	681	224	740	910
	São Gonçalo	166	364	460	170	290	558	224	388	647
	São João de Meriti	143	465	582	155	359	409	210	558	712
	Seropédica	204	1.006	1.035	230	990	1.042	310	1.229	1.271
Tanguá	146	1.034	1.371	149	963	1.023	154	977	1.202	
NOROESTE	Aperibé	130	1.364	1.480	151	1.321	1.677	292	1.401	2.029
	Bom Jesus do Itabapoana	199	1.027	1.051	173	928	1.019	192	974	1.178
	Cambuci	107	1.182	1.314	112	944	1.469	108	824	1.494
	Italva	147	1.233	1.532	135	1.109	1.329	242	1.328	1.770
	Itaocara	179	1.006	1.391	202	930	1.300	287	1.038	1.379
	Itaperuna	211	1.309	1.385	231	1.357	1.417	298	1.520	1.568
	Laje do Muriaé	132	1.490	1.662	126	1.376	1.733	238	1.751	2.470
	Miracema	129	1.068	1.344	145	1.016	1.294	167	1.119	1.386
	Natividade	147	1.267	1.711	164	1.174	1.720	308	1.423	2.027
	Porciúncula	143	958	1.429	155	1.173	1.378	293	1.724	2.188
	Santo Antônio de Pádua	193	940	1.125	212	999	1.178	333	1.178	1.428
	São José de Ubá	154	1.689	1.803	160	1.472	1.856	252	1.678	2.139
Varre-Sai	108	1.590	1.822	148	1.176	1.734	163	1.011	2.190	
NORTE	Cardoso Moreira	134	1.397	1.874	120	1.372	1.428	297	1.545	2.171
	Conceição de Macabu	118	1.086	1.356	134	1.033	1.379	211	1.165	1.493
	Macaé	2.566	6.078	6.640	2.843	5.337	5.930	3.208	5.950	6.464
	Quissamã	2.965	12.364	12.410	2.502	8.306	8.347	3.086	8.372	8.933
	São Fidélis	112	847	1.039	114	772	958	157	898	1.113
São Francisco de Itabapoana	318	1.047	1.126	293	988	1.059	438	1.303	1.510	
SERRANA	Bom Jardim	195	1.091	1.306	192	695	1.125	299	1.043	1.224
	Cantagalo	562	1.605	1.955	554	1.480	1.673	737	1.776	1.900
	Carmo	408	1.617	1.709	391	1.564	1.677	502	1.776	1.942
	Cordeiro	240	1.211	1.227	196	1.096	1.148	260	1.179	1.378
	Duas Barras	159	1.567	1.826	146	1.364	1.649	466	1.639	1.963
	Macuco	305	2.129	2.704	311	1.775	2.145	360	2.096	2.791
	Nova Friburgo	390	1.013	1.209	398	1.016	1.176	405	1.078	1.326
	Petrópolis	599	1.198	2.274	612	1.242	2.150	771	1.530	1.763
	Santa Maria Madalena	160	1.476	1.600	186	1.295	1.414	251	1.545	1.788
	São José do Vale do Rio Preto	171	1.330	1.346	187	1.215	1.215	252	1.388	1.436
	São Sebastião do Alto	130	1.604	1.706	160	1.406	1.498	506	1.878	2.221
	Sumidouro	187	1.396	1.752	191	1.309	1.512	289	1.530	1.908
	Terresópolis	413	1.154	1.322	418	1.175	1.390	470	1.282	1.463
Trajano de Moraes	141	1.219	1.226	142	961	969	276	1.448	1.855	

\* = RECEITA PRÓPRIA + DEVOLUÇÃO TRIBUTÁRIA

\*\* = RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA + TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS

\*\*\* = RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE + TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS+ OUTRAS - NÃO CONTEMPLA A TRANSFERÊNCIA DA PARCELA AUTÔNOMA DO ICMS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO FINBRA E TCE-RJ CORRIGIDOS PELO IPCA MÉDIO (PARA PREÇOS DE 2010)

A maior receita disponível efetiva per capita (sem a parcela autônoma do ICMS) em todos os exercícios é do Município de Quissamã que em 2010, por exemplo, atingiu R\$ 8.933,00, em decorrência principalmente do grande montante de royalties e participações especiais recebidos pelo município. No mesmo ano, mais da metade da receita arrecadada do município foi em decorrência dos royalties do petróleo.

A segunda maior receita disponível efetiva foi observada em Porto Real ( R\$7.512 em 2010). O município conta hoje com o segundo maior PIB per capita do Brasil (R\$ 215.506,46)<sup>27</sup>. Essa realidade econômica vem da instalação de uma unidade industrial do Grupo PSA Peugeot Citröen, em 2001, o que explica o elevado montante da Transferência do ICMS. Os números per capita apresentados, no entanto, são influenciados também pelo fato da população oficial de Porto Real ser pequena, 16.592 habitantes, pois o município foi emancipado somente em 1995.

Por outro lado, a menor receita disponível efetiva é do município de São Gonçalo, por conta principalmente da receita própria líquida, ou seja, em decorrência da pouca atividade econômica localizada no município, o que gera uma baixa arrecadação do ISS e da transferência do valor adicionado do ICMS. Além disso, São Gonçalo é considerada uma cidade dormitório, ou seja, os moradores moram lá mas trabalham nas cidades vizinhas como Niterói e Rio de Janeiro. Contudo, a arrecadação do ITPU também não reflete essa realidade, pois muitos dos terrenos e casas da região não são legalizados pela prefeitura, o que impossibilita a arrecadação do tributo.

A partir dos dados constantes na tabela 10, calculou-se a média da receita per capita de cada categoria, bem como o desvio padrão e o coeficiente de variação. Tais informações encontram-se sintetizadas na tabela 11.

---

<sup>27</sup> De acordo com Estudo Realizado pelo IBGE em 2010, disponível no site da Prefeitura Municipal de Porto Real. [www.portoreal.gov.br](http://www.portoreal.gov.br)

**Tabela 11 – Coeficiente de Variação para cada categoria**

ANO	2008				2009				2010			
CATEGORIA	RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA	RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA	RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA*	RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA	RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA	RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA*	RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA	RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA	RECEITA DISPONÍVEL PERMANENTE	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA*
MÉDIA	197,7	502,6	1.644,9	1.958,9	212,8	509,1	1.530,5	1.774,0	287,3	638,2	1.732,7	2.128,8
DESVIO PADRÃO	234,1	711,6	1598,4	1685,4	250,8	679,8	1218,5	1260,5	292,2	878,4	1346,3	1453,7
COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	1,18	1,42	0,97	0,86	1,18	1,34	0,80	0,71	1,02	1,38	0,78	0,68

\* NÃO CONTEMPLA A TRANSFERÊNCIA DA PARCELA AUTÔNOMA DO ICMS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO FINBRA E TCE-RJ CORRIGIDOS PELO IPCA MÉDIO (PARA PREÇOS DE 2010)

Nota-se que o coeficiente de variação obtido a partir da receita própria per capita é de 1,18 em 2008 e 2009 e de 1,02 em 2010. Quando incorporamos a devolução tributária para obter a receita própria líquida per capita o coeficiente de variação aumenta nos três anos analisados, o que indica que a incorporação dessa categoria torna maior a dispersão.

Como a devolução tributária apresenta forte aderência à distribuição espacial das bases tributárias, na qual o governo superior apenas exerce sua função arrecadadora e repassa os recursos onde a riqueza foi gerada, essa não é uma transferência com a função redistributiva. Dessa forma, principalmente por conta da transferência da parcela impositiva do ICMS (valor adicionado), que se concentra em municípios com maior atividade econômica, a disparidade entre a arrecadação de cada ente acentua-se.

A adição das transferências redistributivas na receita própria líquida gera a receita disponível permanente per capita e diminui o coeficiente de variação para todos os anos, fazendo com que o mesmo atinja 0,97, 0,8 e 0,78 em 2008, 2009 e 2010 respectivamente.

Os dados encontrados parecem corroborar com a noção de que o sistema de transferência redistributiva, exercido principalmente pelo FPM, SUS e FUNDEB, opera seu papel de redistribuição dos recursos de modo a atenuar os desequilíbrios entre as jurisdições.

Contudo, a decisão metodológica, de incluir as receitas provenientes de royalties e participações especiais, nessa categoria poderia estar impactando tais resultados. Para verificar essa hipótese os dados das transferências foram separados em duas subcategorias: somente os royalties e transferências redistributivas sem royalties.

Ao somar a receita própria líquida com as transferências redistributivas sem os royalties, o coeficiente de variação diminuiu em todos os anos, ficando em 0,63, 0,61 e 0,67 em 2008, 2009 e 2010 respectivamente.

Por outro lado ao somar a receita própria líquida com os recursos de royalties e participações especiais, obtemos um coeficiente de variação de 1,63, 1,37 e 1,30 em 2008, 2009 e 2010 respectivamente.

Ou seja, de fato a redução do coeficiente de variação obtida com a inclusão das transferências redistributivas, formando a receita disponível permanente per capita, é um indício de que tais transferências atenuam os desequilíbrios entre os entes, em termos de convergência das receitas per capita.

Os dados analisados indicam para o caráter concentrador da receita dos royalties, que são destinados em montantes elevados para os municípios localizados perto da bacia de campos, tais como Quissamã, Macaé e Rio das Ostras. Tais jurisdições apresentam receitas per capita bem acima da média.

A incorporação das últimas categorias (transferências discricionárias e outras) no modelo, gerou impacto menos significativo sobre o coeficiente de variação, que passou de 0,78 para 0,68 em 2010. Tal variação pode indicar que as transferências voluntárias estão mais concentradas nos municípios que tem menor receita disponível permanente per capita.

### ***3.3- O papel das Transferências do ICMS na equalização fiscal***

Como o objetivo central do presente estudo é avaliar especificamente o impacto da parcela autônoma do ICMS na equalização fiscal dos municípios incorporaremos os dados referentes a essa transferência na receita disponível efetiva.

Ao realizarmos essa incorporação cujos dados estão apresentados na tabela 12 calculamos novamente o coeficiente de variação a fim de verificar o impacto causado pela adição de tal parcela. Os resultados obtidos foram:

- 2008: CV de 0,86 para 0,73
- 2009: CV de 0,71 para 0,61
- 2010: CV de 0,68 para 0,59

Dessa forma o indicador avaliado corrobora com o fato de que a transferência da parcela autônoma do ICMS, cujos critérios estão estabelecidos em lei estadual, reduziu a dispersão dos dados, aproximando-os da média. O que contraria a hipótese inicial que motivou esse estudo qual seja, que a transferência obrigatória de receita do ICMS do Estado do Rio de Janeiro aos seus municípios não contribuiria para a equalização fiscal destes entes.

A fim de verificar os pormenores desse resultado separamos o repasse do ICMS por cada critério<sup>28</sup>, somando a transferência de cada um deles com a receita disponível efetiva per capita.

---

<sup>28</sup> Conforme apresentado, no capítulo 2, do presente estudo, são seis os critérios que norteiam essa transferência, no caso do Estado do Rio de Janeiro; população, área, receita própria, cota mínima, ajuste econômico e conservação ambiental

Tabela 12 – Receita disponível efetiva com parcela autônoma do ICMS 2008 a 2010

REGIÃO	MUNICÍPIO	2008		2009		2010	
		RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA*	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA TOTAL	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA*	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA TOTAL	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA*	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA TOTAL
BAIXADAS LITORÂNEAS	Armação dos Búzios	4.981	5.208	3.765	4.008	4.681	4.965
	Cabo Frio	2.664	2.739	2.052	2.124	2.631	2.713
	Cachoeiras de Macacu	1.698	1.956	1.766	2.051	2.079	2.432
	Casimiro de Abreu	5.295	5.601	4.391	4.698	4.599	4.933
	Iguaba Grande	1.772	2.200	1.471	1.957	1.675	2.207
	Rio Bonito	1.474	1.675	1.286	1.483	1.763	1.986
	Rio das Ostras	5.936	6.022	4.217	4.308	4.716	4.816
	São Pedro da Aldeia	1.185	1.314	816	951	1.133	1.282
CAPITAL	Saquarema	1.503	1.656	1.579	1.730	1.799	1.957
	Rio de Janeiro	1.965	1.965	1.983	1.984	2.411	2.412
CENTRO SUL	Areal	1.634	2.333	1.591	2.260	2.029	2.776
	Comendador Levy Gasparian	1.653	2.631	1.412	2.367	1.562	2.625
	Engenheiro Paulo de Frontin	1.666	2.311	1.486	2.113	1.848	2.596
	Mendes	1.377	1.892	1.137	1.650	1.370	1.959
	Miguel Pereira	1.492	1.891	1.406	1.807	1.603	2.112
	Paty do Alferes	1.471	1.861	1.359	1.751	1.624	2.052
	Sapucaia	1.692	2.324	1.659	2.263	1.793	2.444
	Três Rios	1.081	1.236	913	1.062	1.248	1.406
	Vassouras	1.758	2.104	1.607	1.941	2.508	2.872
	LITORAL SUL FLUMINENSE	Angra dos Reis	3.351	3.410	2.983	3.046	3.995
Mangaratiba		5.282	5.512	4.429	4.641	4.234	4.491
Parati		2.740	3.211	3.219	3.710	3.846	4.358
MÉDIO PARAÍBA	Barra do Pirai	857	966	1.105	1.210	1.368	1.497
	Barra Mansa	1.470	1.541	1.452	1.520	1.511	1.585
	Pinheiral	1.462	1.870	1.276	1.679	1.522	1.992
	Pirai	4.009	4.354	4.057	4.404	6.041	6.473
	Porto Real	5.727	6.039	5.199	5.511	7.512	7.933
	Quatis	1.646	2.361	1.713	2.404	1.950	2.711
	Resende	1.703	1.824	1.571	1.697	1.934	2.101
	Rio Claro	1.759	2.467	1.805	2.575	2.170	3.208
	Rio das Flores	2.065	3.248	2.975	4.141	2.533	3.953
	Valença	843	1.068	939	1.150	1.134	1.375
METROPO LITANA	Volta Redonda	2.129	2.171	2.080	2.120	2.292	2.337
	Belford Roxo	656	700	632	674	889	936
	Duque de Caxias	1.700	1.746	1.405	1.449	1.662	1.710
	Itaboraí	1.006	1.078	1.051	1.119	1.356	1.435
	Itaguaí	2.424	2.517	2.261	2.349	2.961	3.056
	Japeri	841	925	868	946	1.065	1.155
	Magé	959	1.028	943	1.009	1.139	1.222
	Maricá	961	1.064	1.070	1.167	1.317	1.420
	Mesquita	635	694	660	724	897	985
	Nilópolis	876	941	835	898	1.039	1.111
	Niterói	1.969	2.017	1.893	1.942	2.109	2.163
	Nova Iguaçu	857	911	853	905	867	930
	Paracambi	1.559	1.773	1.416	1.632	1.649	1.887
	Queimados	704	773	681	748	910	982
	São Gonçalo	460	503	558	598	647	690
	São João de Meriti	582	628	409	453	712	761
	Seropédica	1.035	1.161	1.042	1.161	1.271	1.401
	Tanguá	1.371	1.673	1.023	1.328	1.202	1.553
NOROESTE	Aperibé	1.480	2.347	1.677	2.536	2.029	2.922
	Bom Jesus do Itabapoana	1.051	1.408	1.019	1.358	1.178	1.546
	Cambuci	1.314	2.082	1.469	2.213	1.494	2.305
	Italva	1.532	2.145	1.329	1.920	1.770	2.478
	Itaocara	1.391	1.850	1.300	1.743	1.379	1.856
	Itaperuna	1.385	1.590	1.417	1.619	1.568	1.784
	Laje do Muriaé	1.662	2.729	1.733	2.770	2.470	3.694
	Miracema	1.344	1.710	1.294	1.654	1.386	1.776
	Natividade	1.711	2.354	1.720	2.355	2.027	2.746
	Porciúncula	1.429	1.945	1.378	1.886	2.188	2.756
	Santo Antônio de Pádua	1.125	1.427	1.178	1.464	1.428	1.754
	São José de Ubá	1.803	3.049	1.856	3.051	2.139	3.502
	Varre-Sai	1.822	2.774	1.734	2.651	2.190	3.212
	NORTE	Cardoso Moreira	1.874	2.781	1.428	2.346	2.171
Conceição de Macabu		1.356	1.882	1.379	1.948	1.493	2.150
Macaé		6.640	6.735	5.930	6.020	6.464	6.560
Quissamã		12.410	13.008	8.347	8.939	8.933	9.602
São Fidélis		1.039	1.418	958	1.333	1.113	1.530
São Francisco de Itabapoana		1.126	1.442	1.059	1.359	1.510	1.886
SERRANA	Bom Jardim	1.306	1.733	1.125	1.544	1.224	1.713
	Cantagalo	1.955	2.662	1.673	2.371	1.900	2.713
	Carmo	1.709	2.270	1.677	2.223	1.942	2.591
	Cordeiro	1.227	1.666	1.148	1.599	1.378	1.876
	Duas Barras	1.826	2.851	1.649	2.678	1.963	3.093
	Macuco	2.704	4.248	2.145	3.659	2.791	4.736
	Nova Friburgo	1.209	1.322	1.176	1.289	1.326	1.450
	Petrópolis	2.274	2.343	2.150	2.220	1.763	1.847
	Santa Maria Madalena	1.600	3.033	1.414	2.876	1.788	3.651
	São José do Vale do Rio Preto	1.346	1.816	1.215	1.694	1.436	1.977
	São Sebastião do Alto	1.706	2.966	1.498	2.724	2.221	3.666
	Sumidouro	1.752	2.480	1.512	2.221	1.908	2.716
	Teresópolis	1.322	1.434	1.390	1.503	1.463	1.589
	Trajano de Moraes	1.226	2.544	969	2.288	1.855	3.307

\* - NÃO CONTEMPLA A TRANSFERÊNCIA DA PARCELA AUTÔNOMA DO ICMS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO FINBRA E TCE-RJ CORRIGIDOS PELO IPCA MÉDIO (PARA PREÇOS DE 2010)

Os dados obtidos com a incorporação da transferência da parcela autônoma do ICMS por critério<sup>29</sup> estão consolidados na tabela 13.

**Tabela 13 – Coeficiente de Variação – Todas as categorias 2008 a 2010**

DADOS DOS MUNICÍPIOS	RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA PER CAPITA*	REC. DIS.EFE. + TRANF. POPULAÇÃO	REC. DIS.EFE. + TRANF. ÁREA	REC. DIS.EFE. + TRANF. RECEITA PRÓPRIA	REC. DIS.EFE. + TRANF. COTA MÍNIMA	REC. DIS.EFE. + TRANF. AJUSTE ECONOMICO	REC. DIS.EFE. + TRANF. CONSERVAÇÃO AMBIENTAL
<b>2008</b>							
MÉDIA	1.773,00	1.805,90	1.886,38	1.784,01	1.948,30	1.816,88	n/d
DESVIO PADRÃO	1.525,44	1.520,64	1.538,41	1.526,75	1.543,53	1.523,71	n/d
COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	0,86	0,84	0,82	0,86	0,79	0,84	n/d
<b>2009</b>							
MÉDIA	1.687,70	1.719,61	1.798,22	1.698,42	1.870,33	1.733,23	1.698,80
DESVIO PADRÃO	1.199,18	1.194,10	1.214,44	1.200,96	1.221,97	1.200,09	1.201,86
COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	0,71	0,69	0,68	0,71	0,65	0,69	0,71
<b>2010</b>							
MÉDIA	2.128,84	2.164,93	2.254,14	2.140,95	2.347,98	2.183,50	2.157,82
DESVIO PADRÃO	1.453,68	1.447,69	1.470,62	1.455,51	1.489,41	1.454,31	1.465,05
COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	0,68	0,67	0,65	0,68	0,63	0,67	0,68

\* - NÃO CONTEMPLA A TRANSFERÊNCIA DA PARCELA AUTÔNOMA DO ICMS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO FINBRA E TCE-RJ CORRIGIDOS PELO IPCA MÉDIO (PARA PREÇOS DE 2010)

O menor dentre os coeficientes de variação apresentados para cada exercício foi em decorrência do critério de distribuição baseado na cota mínima (0,79, 0,65 e 0,63 em 2008, 2009 e 2010 respectivamente), parcela distribuída em igual valor para todos os municípios de uma região. Tendo em vista que este é o critério de maior peso na repartição do IPM (8,17 % da transferência do ICMS é baseado nele), os dados indicam que de fato esse é o critério que

<sup>29</sup> Para separar os dados utilizamos as informações percentuais disponíveis nas resoluções que definem os Índices de Participação dos Municípios no Estado do Rio nos anos de 2008, 2009 e 2010.

contribui de forma mais acentuada para uma menor dispersão. A região mais beneficiada pela cota mínima é a Serrana, que recebe 22% do valor distribuído de acordo com esse critério<sup>30</sup>.

Os resultados apresentados indicam que a transferência da parcela autônoma do ICMS, exerce algum papel redistributivo, em termos de equalização fiscal, no sentido que reduz a dispersão dos dados. Contudo, a fim de realizar uma análise mais completa acerca desse importante fluxo de recursos ressaltamos alguns elementos importantes nesse contexto.

O primeiro deles refere-se à participação da parcela autônoma do ICMS na arrecadação total dos municípios. Para tal separamos tal participação em faixas percentuais e verificamos o número de municípios existentes em cada faixa. Os dados encontram-se sintetizados na tabela 14, cuja leitura, indica, por exemplo, que 11 dos 83 municípios fluminenses tinham em 2008 uma dependência de mais de 35% de sua arrecadação fruto da transferência da parcela autônoma do ICMS.

**Tabela 14 – Participação da Transferência da Parcela Autônoma do ICMS no total de Receitas**

ANO/Nº DE MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO DA TRANS. DA PARCELA AUTÔNOMA DO ICMS NO TOTAL DE RECEITAS							
	ACIMA DE 35%	DE 30% A 35%	DE 25% A 30%	DE 20% A 25%	DE 15% A 20%	DE 10% A 15%	DE 5% A 10%	DE 0% A 5%
	<b>2008</b>							
	11	3	15	10	3	8	19	14
	<b>2009</b>							
	9	6	16	8	3	8	22	11
	<b>2010</b>							
	9	8	13	9	3	7	23	11

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO FINBRA E TCE-RJ

Nota-se que para mais de um quarto dos municípios fluminenses a arrecadação dessa transferência responde por mais de 25% do total da arrecadação nos três exercícios analisados.

<sup>30</sup> O percentual da repartição do ICMS no Estado do Rio de Janeiro de acordo com cada critério está demonstrado na tabela 6 no capítulo 2 desse estudo.

A região Serrana concentra os municípios com maior dependência da parcela autônoma do ICMS. Em Santa Maria Madalena, por exemplo, 51% da receita total arrecadada pelo município em 2010 foram oriundas dessa transferência. Em Trajano de Moraes, no ano de 2009, esse percentual atingiu 57,6%. O município de São Sebastião do Alto também apresenta forte grau de dependência com média de 42,3% ao longo dos 3 anos, em Macuco essa média é de 39,6%. Esses municípios praticamente não tem arrecadação própria e além da transferência da parcela autônoma do ICMS recebem transferências, principalmente FUNDEB, SUS e FPM.

Na região Serrana, com exceção de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo todos os outros municípios tem dependência de mais de 25% das receitas do ICMS (parcela autônoma). Ressalta-se, no entanto que esses três municípios representam 80% da população total da região<sup>31</sup>. Ou seja, a dependência de tal transferência está localizada nos municípios menos populosos.

O mesmo ocorre na região Noroeste, onde a dependência da parcela autônoma é em média entre os municípios de 28% e a população total residente na região corresponde a 2,08% da população total do estado.

Como a população dos municípios que tem grande dependência financeira da transferência do ICMS - parcela autônoma é pequena, o valor per capita dessa transferência é elevado, impactando diretamente o coeficiente de variação, apurado com relação às médias dos municípios.

Em 2010 foram repassados R\$1,19 bilhão referentes à parcela autônoma do ICMS para os municípios, destes 17,7% foram destinados para a região Serrana que possui 5,3% da população do Estado, 12,4% para a região Noroeste que têm 2,0% da população. Por outro

---

<sup>31</sup> A Região Serrana conta com uma população total de 805 mil habitantes.

lado a região metropolitana que concentra 36% da população recebeu 28,7% do total. A capital do Estado, por conta da inconsistência da lei, mencionada no capítulo 2 desse estudo, recebe 0,2% e concentra 41,6% da população.

Dois elementos chamam atenção nesse contexto. O primeiro refere-se à região metropolitana. Em termos per capita, a média da arrecadação dos municípios da região, no âmbito da parcela autônoma, é de R\$ 89,00 nos três anos analisados enquanto a média entre todos os municípios do Estado é de R\$ 415,00. A região recebe 6,6% dos 25% transferidos, sendo 4% pelo critério populacional. Essa região, apesar de ser a mais populosa, depois da capital possui as menores receitas per capita em todas as categorias analisadas. Com exceção dos municípios de Niterói e Itaguaí, todas as outras jurisdições localizadas na região apresentam receitas per capita bem inferiores à média, a transferência da parcela autônoma do ICMS não ajuda a mudar essa realidade.

Outro ponto importante refere-se à capital do Estado, que não recebe recursos da parcela autônoma do ICMS.<sup>32</sup> Conforme observamos, na seção 2.3 o STF já julgou inconstitucional a Lei 2.664/1996 e determinou que o Estado alterasse os anexos da lei incluindo um percentual de participação para o município do Rio de Janeiro seguindo os critérios vigentes. O Estado ainda não cumpriu com essa decisão e até o presente momento a legislação não foi alterada no sentido de incluir os índices para a capital fluminense. No momento que essa alteração for realizada, os outros municípios do estado terão que receber parcelas menores de transferência, pois o montante total a ser distribuído não muda.

Dessa forma, a eminente alteração da Lei 2.664/96 aponta para um cenário preocupante. A inclusão de índices para a capital reduzirá automaticamente o valor que é repartido com os outros municípios, em montantes significativos, tendo em vista, por

---

<sup>32</sup> A capital recebe transferência da parcela autônoma do ICMS apenas baseada no critério ambiental.

exemplo, que a capital abriga mais de 40% da população do estado, e tem a quarta maior área<sup>33</sup> dentre os 92 municípios. Assim, localidades que tem grande dependência dessa receita, como algumas jurisdições da região Serrana terão uma perda orçamentária considerável, e outros municípios que apresentam as menores receitas per capita do estado terão, *ceteris paribus*, arrecadações per capita ainda menores o que pode comprometer significativamente sua capacidade de atendimento às demandas dos cidadãos.

---

<sup>33</sup> Segundo dados do IBGE o município do Rio de Janeiro tem uma área total de 1.182 km<sup>2</sup>, quarta maior do estado ficando atrás apenas dos municípios de Campos dos Goytacases com 4.026 km<sup>2</sup>, Valença (1 304,769 km<sup>2</sup>) e Macaé 1 215 km<sup>2</sup>..

## Conclusão

A hipótese central que motivou o estudo era de que a transferência obrigatória de receita do ICMS do Estado do Rio de Janeiro aos seus municípios não contribuiria para a equalização fiscal destes entes.

Para fins de análise, entendemos que equalização passa por um sistema de transferências onde a partilha de recursos busca reduzir a diferença entre a capacidade de gasto de cada município, ou seja, para o sistema estar totalmente equalizado, todos os municípios do estado deveriam dispor do mesmo montante de recursos per capita para atender as demandas de seus cidadãos.

Dessa forma, a fim de verificar como as transferências intergovernamentais de recursos impactam na receita per capita dos municípios fluminenses decomposemos as receitas de cada município de acordo com o “Esquema Analítico para Sistemas de Transferências Intergovernamentais” para os exercícios de 2008, 2009 e 2010. Por fim agregamos a transferência da parcela autônoma do ICMS e mensuramos o coeficiente de variação para cada categoria a fim de verificar o impacto de cada uma delas em termos de dispersão. Ou seja, quanto menor o coeficiente de variação, mais próximo da média e consequentemente melhor a equalização fiscal.

Os resultados encontrados demonstraram, entre outros, que a transferência da parcela autônoma do ICMS, diminui o coeficiente de variação, ou seja, sugerem que tal fluxo de recursos colabora com a equalização fiscal. Tais resultados não corroboram com a hipótese central que motivou o estudo.

No entanto, os dados apontam que embora haja alguma melhora em termos de equalização fiscal, existem alguns fatores preocupantes no âmbito dessa transferência e das finanças públicas dos municípios fluminenses.

Em primeiro lugar observamos a grande dependência que alguns municípios têm com relação a esse repasse, em algumas localidades mais de 50% da arrecadação é proveniente desse fluxo. Para mais de um quarto dos municípios fluminenses a receita decorrente dessa transferência responde por mais de 25% do total da arrecadação. Tal fato indica que esses municípios não têm capacidade de geração de receitas próprias e que dependem de transferências tanto do estado como da União para prestar serviços públicos, atender a população e manter sua máquina pública funcionando. Esses municípios precisam melhorar sua arrecadação própria, seja por meio de uma melhor exploração de suas bases tributárias, seja pela atração de novas atividades econômicas.

Além disso, os dados encontrados para a região metropolitana do estado<sup>34</sup> demonstram receitas per capita muito inferiores à média, independente da categoria analisada, ou seja, tanto nas receitas propriamente arrecadadas quanto depois de incorporadas as transferências federais e estaduais os municípios têm cerca de metade da receita per capita média. Apesar de concentrar 36% da população fluminense a região metropolitana tem montantes reduzidos de recursos para arcar com seus encargos.

A Lei Estadual N° 2664, de 27 de Dezembro de 1996, modificada pela Lei N° 5.100 de 04 de Outubro de 2007, não prevê repartição de recursos com o município do Rio de Janeiro, com exceção do critério ambiental. A batalha judicial pela inclusão da capital nos índices previstos na lei já teve resultado favorável com parecer do STF exigindo a revisão da mesma.

---

<sup>34</sup> Principalmente nos seguintes municípios: Belford Roxo, Japeri, Marica, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São Gonçalo e São João de Meriti

Até o momento não houve alteração da legislação, contudo, o Estado terá que realizar essa mudança, principalmente se houver pressão política por parte do município carioca.

Tais mudanças impactarão diretamente as finanças de todos os municípios fluminenses, que perderão receitas para a capital. Tendo em vista a dependência de parte dos municípios desses recursos o cenário é preocupante.

Contudo a necessidade de modificar a legislação do ICMS pode ser uma oportunidade para que o Estado do Rio de Janeiro reveja os atuais critérios adotados. A utilização dos parâmetros regionais congelados desde 1996 já não reflete mais a atual dinâmica regional do estado.

O estado precisará realizar um esforço a fim de incluir a capital nas transferências e garantir que os municípios muito dependentes desses recursos não percam de forma descompensada grande parte de sua arrecadação. Além disso, essa também pode ser uma boa oportunidade de incluir, a exemplo de outros estados, tais como Minas Gerais, critérios de repasse que levem em consideração o bom uso dos recursos públicos em áreas prioritárias como saúde e educação.

Este estudo faz considerações acerca do cenário atual das receitas públicas fluminenses, contudo fica a lacuna quanto ao impacto que a adoção de novos critérios teria nessas receitas, e ainda de como esses recursos afetam diretamente a qualidade de vida da população.

## Referências Bibliográficas

AFFONSO, R. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**, Tese- Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas,2003

ANDERSON, G. **Federalismo uma introdução**, Fórum das Federações, FGV, Rio de Janeiro 2009.

ANDERSON, G. **Fiscal Federalism: A comparative Introduction**, Forum of Federations, Oxford University Press, Canada, 2010.

BARATTO,G.e CSTAMILA,P. **Cota-parte dos municípios no ICMS Critérios de Partilha**, Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Caderno 6 – Volume 2

BOADWAY, Robin. **Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity**, Handbook of fiscal Federalism, p.355-380, Massachusetts, USA, 2006.

**CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL 2010** Ministério da Fazenda, Receita Federal, Brasília, 2010.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Editora Saraiva, 38º edição, atualizada e ampliada. 2008

DUARTE, A.SILVA,A. ,LUZ E. GERARDO, J. **Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil - Avaliação das Transferências Federais, com Ênfase no Sistema Único de Saúde**. Distrito Federal (2007).

**LEI Nº 2664 Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% do ICMS**, de 27 de Dezembro de 1996, Estado do Rio de Janeiro. Disponível em<<http://www.alerj.rj.gov.br>>

**LEI Nº 5.100 Altera a Lei Nº 2664 de 27 de Dezembro de 1996 que dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% do ICMS**, de 04 de Outubro de 2007. Estado do Rio de Janeiro. Disponível em<<http://www.alerj.rj.gov.br>>

**LEI Nº 3201 Dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS**, de 23 de Dezembro de 1981, Estado de São Paulo. Disponível em<<http://www.al.sp.gov.br>>

**LEI Nº 8.510 Altera Lei Nº 3.201 de 23 de Dezembro de 1981**, de 29 de Dezembro de 1993, Estado de São Paulo. Disponível em<<http://www.al.sp.gov.br>>

**LEI Nº 18.030 Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios**, de 12 Janeiro de 2009, Estado de Minas Gerais. Disponível em<<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood>>

**LEI COMPLEMENTAR Nº 62 Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. pertencente aos Municípios**, de 28 de Dezembro de 1989, Distrito Federal. Disponível em<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp62.htm)>

**LEI COMPLEMENTAR Nº 63 Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências**, de 11 de Janeiro

de 1990, Distrito Federal. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp63.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp63.htm)>

LEI COMPLEMENTAR Nº 101 **Lei de Responsabilidade Fiscal**, de 4 de maio de 2001.  
Disponível < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>

MANUAL DA LEI Nº 18.030, **Manual explicativo da Lei Robin Hood**, Fundação João  
Pinheiro, Minas Gerais (2009). Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood>>

MOTTA, P.F. **O equilíbrio vertical na federação Brasileira**. Fórum Fiscal dos Estados  
Brasileiros- Caderno 6- Volume 3 Capítulo 4

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NAZARETH, P. **Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais  
no Brasil – o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Apresentado no “X  
Congresso Internacional del CLAD”, Santiago do Chile, out. 2005.

\_\_\_\_\_. **Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos municípios  
do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, ago. 2007 (Tese de Doutorado).

PRADO, S. **Partilha de recursos na Federação Brasileira**. Coleção Federalismo no Brasil.  
São Paulo, Edição FUNDAP/FAPESP/IPEA. et alii (2003)

\_\_\_\_\_. **Uma visão geral do sistema de transferências**. Fórum Fiscal dos Estados  
Brasileiros- Caderno 6- Volume 1 Capítulo 1 (2006)

\_\_\_\_\_(coordenação) **Fundos de Participação e equalização**. Fórum Fiscal dos  
Estados Brasileiros- Caderno 6- Volume 1 Capítulo 2 - SILVA A.M, FAGUNDES F.C,  
PEREIRA R.A

\_\_\_\_\_ **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada Alemanha, Índia, Canadá, Austrália.** Edição Konrad-Adenauer-Stiftung (2006)

STF - Acórdão - **Recurso Extraordinário 401.953.** (2007) Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=487948>>

SOUZA, C. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política n.59. São Paulo (2003)