



# **INOVAÇÃO NO FEDERALISMO PARA O DESENVOLVIMENTO E A CIDADANIA:**

Perspectivas de Modelagem das  
Transferências Intergovernamentais de Recursos

**Banca examinadora**

Prof. Orientador \_\_\_\_\_

Prof. \_\_\_\_\_

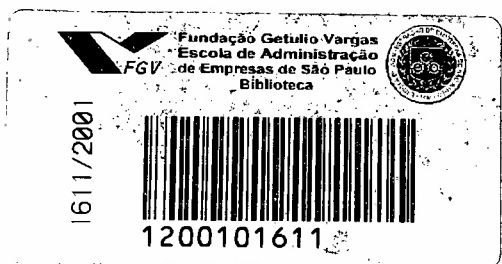
Prof. \_\_\_\_\_

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FRANCISCO MENDES DE BARROS

**INOVAÇÃO NO FEDERALISMO PARA O  
DESENVOLVIMENTO E A CIDADANIA:**

Perspectivas de Modelagem das  
Transferências Intergovernamentais de Recursos



Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP – Área de Concentração: Políticas de Governo – como requisito para a obtenção de título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Orientador: Prof. Celso Augusto Daniel

SÃO PAULO  
2001

SP-00022068-3

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data 28.05	N.º da Chamada 336.1/1.5(81)
Tempo 1611/2001	B277i Dis, e.1

**BARROS, Francisco Mendes de. Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos** – São Paulo: EAESP/FGV, 2001. 245p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação EAESP/FGV, da Área de Concentração: Políticas de Governo).

**Resumo:** Este trabalho é uma pesquisa exploratória da experiência brasileira de transferências intergovernamentais de recursos, com o objetivo de identificar perspectivas de inovação no federalismo, que colaborem para o desenvolvimento humano no Brasil, num processo nacional, acelerado, contínuo e sustentado. Analisa a legislação de transferências tributárias a municípios no Brasil, aplicando a Teoria do Agenciamento (relação “Principal X Agente”), visando a articulação de uma rede complexa de relações (“contratos”), formada pelas três esferas de governo e mais a sociedade (setor privado, terceiro setor e cidadão individual), em que todos os participantes têm interesses distintos, muitas vezes contraditórios. Sintetiza uma modelagem das transferências intergovernamentais de recursos, capaz de induzir a convergência dos interesses dos participantes daquela rede complexa de relações para o objetivo comum do desenvolvimento, designada como “Tipo Ótimo de Indução”. Finalmente, formula diretrizes para a revisão da sistemática de transferências de recursos no Brasil, recomendando a adoção de uma “cesta de critérios” e de “condições de acompanhamento e controle”.

**Palavras-Chaves:** Transferências Tributárias – Brasil – Esferas de Governo – Recursos – Agenciamento – Desenvolvimento Humano – Cidadania – Federalismo – Gestão Local – Inovação.

## CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Artigo 3º - Constituem objetivos fundamentais da República

Federativa do Brasil:

I - ...

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as  
desigualdades sociais e regionais;

IV - ...



## **Sumário**

### **Introdução**

- a) Problema de Investigação e Justificativa
- b) Objeto de Estudo
- c) Objetivos
- d) Hipóteses
- e) Metodologia
- f) Plano de Trabalho

### **Capítulo 1 – Problematização**

- 1.1 – Complementaridade e Articulação no Federalismo Brasileiro
- 1.2 – Transferências Intergovernamentais e Finanças Municipais
- 1.3 – Desenvolvimento Humano, Garantia de Receita Mínima Municipal e Indução de Resultados
- 1.4 – Gestão Local: Conflito ou Cooperação ?
- 1.5 – O ICMS Ecológico: Um Caso Paradigmático
- 1.6 – Conclusão Parcial

### **Capítulo 2 – A Teoria do Agenciamento e o Setor Público**

- 2.1 – Na Economia
- 2.2 – Na Área Pública: Rede Complexa de Relações “Principal” x “Agente”
- 2.3 – Conclusão Parcial

### **Capítulo 3 – As Modelagens das Transferências Tributárias a Municípios**

- 3.1 – Eixos de Análise
- 3.2 – Análise das Transferências Tributárias a Municípios, por Espécie
  - 3.2.1 – Características Comuns a Todas as Espécies de Transferência Tributária
  - 3.2.2 – Transferências da Espécie Demanda / Redistribuição
  - 3.2.3 – Transferências da Espécie Origem do Tributo
  - 3.2.4 – Transferências da Espécie Demanda
  - 3.2.5 – Transferências da Espécie Compensação
  - 3.2.6 – Transferências da Espécie Indução Financeira
  - 3.2.7 – Transferências da Espécie Indução Setorial
- 3.3 – Critérios de Indução Setorial ou Temática
  - 3.3.1 – Meio Ambiente
  - 3.3.2 – Agricultura
  - 3.3.3 – Saúde
  - 3.3.4 – Educação

- 3.3.5 – Patrimônio Cultural
- 3.3.6 – Indústria
- 3.3.7 – Colaboração Mútua
- 3.3.8 – População Rural
- 3.4 – Acompanhamento e Controle: Experiências e Perspectivas

#### **Capítulo 4 – Proposta de Inovação no Federalismo Fiscal**

- 4.1 – O “Tipo Ótimo de Indução”
  - 4.1.1 – Caracterização do “Tipo Ótimo de Indução”
    - a) Quanto ao Critério de Rateio
    - b) Quanto às Condições de Acompanhamento e Controle
  - 4.1.2 – Riscos de Disfunções do “Tipo Ótimo de Indução”
    - a) Desvantagem dos Municípios Mais Pobres ou Atrasados em Políticas Públicas
    - b) Alternativas para Mitigar a Desvantagem
  - 4.1.3 – Possíveis Vantagens do “Tipo Ótimo” para o Desenvolvimento
    - a) Dos Indicadores Sociais
    - b) Da Política e Cidadania
    - c) Da Administração Pública
    - d) Da Economia
- 4.2 – Diretrizes para uma Nova Sistemática de Transferências Tributárias a Municípios no Brasil
  - 4.2.1 – Abrangência
  - 4.2.2 – A Cesta de Critérios
  - 4.2.3 – Cenário para Repensar a Sistemática de Transferências tributárias a Municípios no Brasil
  - 4.2.4 – Implementação da Nova Sistemática

#### **Capítulo 5 – Considerações Finais**

#### **ANEXOS**

<b>Anexo 1 – Legislação Nacional</b>	<b>144</b>
<b>Anexo 2 – Legislação Estadual</b>	<b>164</b>
<b>Anexo 3 – Pesquisa de Campo</b>	<b>227</b>
<b>Anexo 4 – Tabelas</b>	

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de estudar e formular conhecimento,

A meu pai e minha mãe, pelos valores morais que me formaram e pelo sentimento de auto-confiança que me mantém na caminhada,

À minha esposa Célia e a meus filhos Laan Carlos, Rebeca e Juliana, por suportarem um convívio que poderia ser mais intenso e menos tenso,

À família Rosário e Barros, pelo decisivo apoio no “sprint” final desse trabalho,

A Nelson Machado, Evandro Melo Xavier, Admir Martins e todos os colegas que me apoiaram e estimularam,

A Wilson Loureiro, por lutar para por em prática e divulgar o princípio do “protetor-beneficiário”,

Aos colegas das Secretarias de Fazenda de todos os estados brasileiros, que forneceram a legislação de seu estado, bem como estímulo a esta pesquisa,

Aos professores, cujos ensinamentos me abriram novas perspectivas do pensar,

Aos colegas de curso, que partilharam dessa caminhada num ambiente construtivo de troca de conhecimento.

# **Introdução**

## Introdução

A presente pesquisa aborda o tema “Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos”.

Apresentaremos, a seguir, as linhas gerais de nossa pesquisa: o problema de investigação e a justificativa de abordar esse problema, o objeto da pesquisa, a metodologia, os objetivos e hipóteses, e o plano de trabalho.

### a) Problema de Investigação e Justificativa

Nosso trabalho busca responder à seguinte pergunta:

*“É possível inovar no Federalismo Brasileiro para criar um processo nacional, envolvendo União, Estados, Municípios, setor privado e terceiro setor, para melhorar as condições de vida do nosso povo nos aspectos social, econômico e político ?”*

Acreditamos que sim!

Acreditamos que há uma alternativa para inovar no Federalismo, que até este momento tem sido ignorada no debate nacional, embora existam esparsas iniciativas em curso.

Trata-se da modelagem das transferências intergovernamentais de recursos, que deve ser abordada, para análise e ação, em duas frentes:

- modelagem dos critérios de rateio dos recursos a serem transferidos;
- modelagem das condições de controle e acompanhamento dos processos de transferência de recursos.

Na primeira das frentes, da modelagem dos critérios de rateio, a União pode envolver os Estados e/ou os Municípios, enquanto os Estados podem envolver os seus respectivos Municípios. Para tanto, deve se colocar no lugar dos entes que recebem as transferências e que fazem o seguinte questionamento: diga-me como você me premia (me transfere mais recursos) que eu buscarei essa meta. Por exemplo: se quanto mais carente (pobre, analfabeto, faminto, doente, etc.) eu for, mais recursos você me transfere, tratarei de ser cada vez mais carente.

Na segunda das frentes, referente às condições de controle e acompanhamento, a União e os Estados, além de envolverem as esferas de governo que recebem as transferências de recursos, podem também envolver desde entidades internacionais até o mais humilde cidadão. Neste caso, a pergunta que o ente recebedor das transferências de recursos coloca é: diga-me quem está vendo o meu desempenho para que eu busque agradá-lo. Por exemplo: se ninguém vê o meu desempenho, não preciso agradar a ninguém. Esta é a forma de pensar de inúmeros gestores da coisa pública, pois acreditam que o que é público não tem dono e pode ser tratado de qualquer maneira. Entretanto, se o dono da coisa aparece e acompanha de perto a gestão daquilo que é seu, a gestão tende a satisfazer melhor as necessidades do dono.

No caso das transferências intergovernamentais de recursos a Municípios, podemos identificar três tipos de “dono”:

- os cidadãos do Município que recebe a transferências, que esperam que a gestão lhes traga benefícios;
- os cidadãos dos demais Municípios do mesmo Estado (se a transferência de recursos é oriunda de receita estadual), ou dos demais Municípios do País (se a transferência de recursos é oriunda de receita federal);

- um terceiro “dono”, bem mais difuso, mas não menos relevante, são as pessoas e as entidades multilaterais que atuam em busca de melhores condições de vida em todo o planeta, tanto aquelas ligadas à ONU (ex.: FAO, OMS, PNUD, UNICEF, etc.), como outras independentes (ex.: GreenPeace). Estes, embora não sejam “donos diretos dos recursos”, acompanham e interferem no desenvolvimento mundial.

O desafio deste trabalho diz respeito à indução acelerada, continuada e sustentada do desenvolvimento e da cidadania, com abrangência espacial nacional, em países de organização federativa (várias esferas de governo atuando sobre a mesma base territorial). Nota-se que adjetivamos a necessidade de indução como: acelerada, porque temos urgência e pressa, continuada, porque não deve ser interrompida, e sustentada, porque deve evitar retrocessos e assegurar, no mínimo, a manutenção dos patamares alcançados.

Como escopo de desenvolvimento, tomaremos o conceito de Desenvolvimento Humano, criado por Amartya Sen e que lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998 e suas variantes, fazendo clara opção por um desenvolvimento que não se restringe ao econômico, mas inclui o social, o ambiental, etc. O conceito de Desenvolvimento Humano consiste em medir o desenvolvimento de países e regiões levando-se em conta não apenas indicadores econômicos, mas combinando-se indicadores econômicos (renda per capita) e sociais relativos à saúde (mortalidade infantil e longevidade) e à educação (analfabetismo e anos de estudo). Foi adotado pelo PNUD para apurar o desenvolvimento dos países. Foi adaptado pelo PNUD, IPEA, FJP e IBGE para apurar o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) para os Municípios Brasileiros. Ver [www.pnud.org](http://www.pnud.org)

Como visão de cidadania, apontaremos para uma cidadania ativa, num ambiente político democrático, com o envolvimento dos diversos setores sociais, políticos e econômicos.

Como abrangência espacial, visamos que esses processos (desenvolvimento e cidadania) ocorram em todo o país, com base no engajamento de todos os Municípios, bem como dos seus atores sociais, políticos e econômicos.

A organização federativa coloca a questão da coordenação das ações dessas diversas esferas de governo. Esta coordenação de ações, por sua vez, coloca a questão dos diferentes interesses dessas entidades e formas de compatibilizar esses interesses. Por outro lado, além dos entes federativos em si, temos as relações entre o governo e o povo, entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor.

Podemos sintetizar, como nosso problema de investigação, o impacto das transferências tributárias a Municípios no Brasil na evolução da gestão municipal, quanto ao envolvimento de atores sociais e à articulação inter e intra regional das ações municipais.

O interesse prático desta pesquisa é a possibilidade de, identificando os mecanismos esparsamente experimentados e abstraindo os seus elementos, abrir caminho para a sua seleção, buscando o aperfeiçoamento e a hegemonia daqueles que possam contribuir para a melhoria das relações intergovernamentais e da gestão local, quanto à forma da tomada de decisões e aos resultados.

## **b) Objetos de Estudo**

São dois os objetos de estudo da pesquisa aqui relatada. Podemos chamar o primeiro de principal e o segundo de acessório. Baseados na máxima que “o acessório segue o principal”, podemos dizer que o segundo perde o sentido sem o primeiro. É que o primeiro refere-se à primeira frente de análise acima referida (critérios de rateio) e o segundo refere-se à segunda frente de análise (acompanhamento e controle), que só faz sentido se os critérios forem bem modelados. Com critérios de rateio mal modelados, o controle e acompanhamento perdem a importância.

Critérios de Rateio, objeto central desta reflexão, são os fundamentos que determinam que um “bolo de valor”, a ser repartido e transferido, disputado pelo conjunto dos Municípios, seja rateado de uma maneira e não de outra.

Condições de Acompanhamento e Controle dos processos de transferência de recursos incluem tudo o que se relacione com os processos de transferência de recursos, excluindo-se os critérios de rateio.



Tratando-se de pesquisa documental exploratória, nosso objeto de estudo restringe-se apenas à legislação brasileira vigente, referente às transferências tributárias a Municípios, excluindo-se assim outros países, critérios não estabelecidos em legislação, bem como legislação não vigente. A legislação vigente, a que nos referimos, foi coletada no período entre agosto de 1998 e janeiro de 2001, compreendendo dois anos e meio. Vale registrar que eventuais alterações ocorridas nesse período não estão sendo consideradas neste trabalho.

### **c) Objetivos**

#### **PRINCIPAIS**

a) identificar os diferentes modelos alternativos de critérios de repasse.

b) apresentar um quadro de tendências e perspectivas quanto à modelagem dos critérios de rateio para transferências de recursos a Municípios no Brasil e sua incidência sobre a realidade local.

Obs.: Não se pretende questionar temas gerais relativos à política tributária (quantidade de tributos, bases tributáveis, incentivos fiscais, complexidade das obrigações acessórias), tampouco, o montante das receitas transferidas e a distribuição de papéis entre as esferas de governo.

#### **SECUNDÁRIO**

Sugerir e/ou recomendar medidas e formas para superação de obstáculos existentes à otimização e evolução da modelagem dos critérios de rateio para transferências de recursos a Municípios no Brasil.

#### d) Hipótese

Tratando-se de uma pesquisa documental exploratória, não pretendemos provar empiricamente nenhuma hipótese. Entretanto, há uma hipótese geral como “pano de fundo”, acerca da qual buscaremos traçar tendências, obstáculos e perspectivas.

#### HIPÓTESE GERAL

A modelagem de critérios de rateio para transferência de recursos a Municípios é um instrumento, possível e potente, para articular ações municipais com vistas à execução de políticas públicas nacionais e regionais.

#### e) Metodologia

A presente pesquisa assume uma postura propositiva. Mais do que uma abordagem descritiva dos fenômenos observados, ela procura apontar alternativas, em uma perspectiva pragmática, na qual a explicação aponta para a intervenção. Mesmo reconhecendo a importância da objetividade no avanço da ciência – que indica o distanciamento crítico do sujeito em relação ao seu objeto de estudo –, a realidade que nos envolve como seres humanos, na ação investigativa sobre problemáticas sociais que envolvem outros seres humanos, nos obriga a buscar novos conhecimentos que se revertam em melhoria da qualidade de vida daqueles que integram nosso momento histórico e lugar social. Conforme adverte Laerthe Abreu Jr.:

*“O conhecimento deve ser entendido de modo diferente daquele proposto na divisão epistemológica tradicional entre sujeito e objeto do conhecimento. O conhecimento é uma construção que se faz entre pessoas, no âmbito de uma sociedade que não está fechada nem fora das pessoas.” (ABREU JR, 1996, p. 180)*

Ele se apóia nas idéias de Edgar Morin:

*“A racionalidade não está, pois, só na coerência do edifício teórico procurado ou encontrado. Está na vontade aberta de diálogo com a experiência e, mais*

*extensamente, com o mundo exterior.” (MORIN, 1986, p. 136)*

Ainda, Perseu Abramo ensina que *“a pesquisa aplicada, como o nome indica, é aquela feita para que seus resultados tenham utilização imediata na solução de problemas concretos; é a obtenção do conhecimento para transformação da realidade”*. (ABRAMO, 1988, p. 34). De fato, isso ocorre no fazer investigativo sobre administração pública e governo – nosso campo de estudo – e nas demais ciências humanas, onde *“a característica metodológica fundamental é dada pelo fato de que sujeito e objeto do conhecimento se confundem, o que traz vantagens e desvantagens para o pesquisador”* (ABRAMO, 1988, p. 25).

Desta forma, entendemos que a objetividade, que é inerente ao trabalho científico, o é não só no aspecto metodológico, que implica em técnicas e procedimentos, mas também no que se refere à utilização dos resultados da pesquisa. No presente caso, trata-se de uma pesquisa aplicada, onde a aplicação se constitui em fator de objetividade. Trabalhamos na perspectiva de que os conhecimentos aqui desenvolvidos, embora limitados, possam contribuir para a articulação dos entes do federalismo brasileiro e dos atores sociais, com vistas ao desenvolvimento. Evitando, pois, uma construção de saberes estéreis, subjetivos, sem perspectivas de utilização na realidade objetiva da vida. Sob o risco de a isenção confundir-se com omissão, renunciamos a neutralidade, assumindo uma postura comprometida com a transformação da história. Sendo assim, assumindo as desvantagens da sobreposição entre sujeito e objeto de pesquisa, procurou-se desenvolver uma metodologia de trabalho que permitisse compreender uma determinada problemática e buscar caminhos, pistas e perspectivas para a sua superação.

### CARACTERÍSTICA GERAL

Este trabalho caracteriza-se, basicamente, como uma pesquisa documental exploratória dos diferentes critérios de rateio para transferência tributárias a Municípios e seus reflexos sobre a Gestão Municipal, com base sobretudo na legislação brasileira vigente.

Segundo Rudio (1978, p. 57), na pesquisa documental *“os documentos são investigados a fim de se poder descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças etc. A pesquisa documental distingue-se da pesquisa histórica porque esta se volta para o passado, enquanto que a primeira faz estudos do presente”*.

Por outro lado, é uma pesquisa exploratória. pois, apesar de ter algumas hipóteses como eixo de orientação, não pretende testá-las empiricamente, mas apenas apresentar e/ou compor um quadro onde a temática se insere, comparando diferenças e identificando tendências.

Com relação à legislação estadual de critérios para transferência de ICMS, a FUNDAP (1999, p. 36) informa que: “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.” Nossa pesquisa da legislação estadual de critérios para transferência de ICMS (anexo II) levou três anos, prazo em que podem ter havido eventuais alterações. Assim, apresentaremos nossas reflexões sobre o material a que tivemos acesso.

### POR QUÊ NÃO UMA PESQUISA EMPÍRICA ?

Chegamos a formular a seguinte hipótese específica para uma pesquisa empírica:

*“Os critérios de rateio para transferência de recursos a Municípios mais eficazes para a indução são aqueles que contém, cumulativamente, as seguinte características:*

- 1 – estão voltados para um objetivo em política pública;*
- 2 – possuem percentual relevante para influir nas finanças do ente subnacional;*
- 3 – combinam indicadores locais qualitativos e quantitativos;*
- 4 – mensuram os indicadores utilizando fontes e métodos aceitos como válidos pelos atores sociais;*
- 5 – possuem mecanismos eficazes de conscientização dos atores sociais sobre o critério de rateio e sua influência nas finanças do ente subnacional.”*

Entretanto, para a comprovação empírica de tal hipótese, seria necessário efetuar-se pesquisas em mais de um setor especializado (ex.: em saúde, meio-ambiente, educação, patrimônio histórico, etc.), obtendo-se dados, reservando-se um ambiente sujeito ao

incentivo da modelagem das transferências intergovernamentais de recursos, e outro ambiente de controle, não sujeito ao incentivo daquela modelagem.

Ou então, seria necessário encontrar-se registros confiáveis dos Estados que implantaram algumas modelagens que julgamos conter aqueles requisitos da nossa hipótese (o caso mais próximo é o ICMS Ecológico, implantado no Paraná), efetuados com os mesmos parâmetros desde antes da implantação daquela modelagem, bem como durante um período com aquela modelagem suficientemente grande, para que se pudesse inclusive comprovar: quando se começa a obter resultados positivos da modelagem e ainda se os tais resultados se mantêm através do tempo. Ou seja, precisaria ser testado o tempo de maturação do experimento, bem como a sua sustentabilidade no tempo.

Ainda mais, seria necessário comprovar-se a relação causal das variações em cada um desses ambientes (de experimento e de controle), ou em cada um desses períodos (antes de, e durante o incentivo da modelagem), tendo-se competência para isolar toda e qualquer outra interferência que pudesse ocorrer ou ainda explicar variações inesperadas.

Para nós, nesse momento, foi impossível obter aqueles dados, isolar aqueles ambientes e fazer aquelas explicações, pois:

- não somos especialistas em nenhuma dessas áreas, mas tão somente acadêmicos em administração pública e governo;
- não contamos com uma equipe de especialistas que pudesse desenvolver tal tarefa;
- embora tenhamos nos esforçado em procurar, não foi possível localizar fontes de informação secundária, com bases de dados setoriais preexistentes adequadas, com anotações detalhadas do autor sobre o acompanhamento desses processos e suas relações causais, com período de tempo grande o suficiente para fundamentar a pesquisa.

De tal forma, optamos em realizar uma pesquisa exploratória, reunindo e analisando a legislação existente, para que governantes e parlamentares possam refletir sobre as oportunidades existentes. Procuramos, ainda, apontar temas para possíveis pesquisas futuras.

Feita essa ressalva, de que não se trata de uma pesquisa empírica, ainda assim buscamos colher “informações complementares” e “indícios de provas” para, justamente, explorarmos o tema com maior segurança.

## FONTES DE INFORMAÇÃO

### FONTE PRINCIPAL

Nossa fonte principal de informação, para identificação dos diferentes critérios de rateio para transferência de tributaria a Municípios, consistirá na legislação constitucional, complementar e ordinária, federal e estadual. Trata-se, portanto, de fonte documental primária.

### FONTES COMPLEMENTARES OU INDICIÁRIAS

Eventualmente, para apoiar nossas reflexões, comparações e identificação de tendências, poderemos nos referir, quanto aos resultados obtidos e/ou às dinâmicas locais impulsionadas:

a) fonte secundária:

a1) estudos desenvolvidos por técnicos e cientistas, relatórios elaborados pelo respectivo Estado, artigos, reportagens e outras bases e indícios elaboradas por terceiros;

a2) bases de dados de finanças municipais de institutos de pesquisas e órgãos oficiais;

b) na ausência / insuficiência da fonte da alínea “a1”, levantamento de dados e informações mediante entrevistas abertas, feitas “in loco” ou por telefone.

## f) Plano de Trabalho

No capítulo 1, desenvolveu-se a problematização do tema escolhido, apresentando-se um conjunto de temas correlacionados, que viriam a ser alinhavados no desenvolvimento do trabalho, por meio da modelagem das transferências tributárias a municípios.

No capítulo 2, apresentou-se a teoria do Agenciamento e sua relação com a área pública, devendo-se fixar que:

- todo relacionamento entre partes que tem algum objetivo pode (e deve) ser corretamente “modelado” para que obtenha sucesso;
- a área pública consiste em uma rede complexa de relações “Principal ”X “Agente”.

No capítulo 3, desenvolveu-se a reflexão sobre a atual sistemática brasileira de transferências tributárias a Municípios, avaliando-se a experiência, apontando-se alternativas e traçando-se perspectivas.

No capítulo 4, identificou-se o Tipo Ótimo de Indução, que consiste na modelagem das transferências intergovernamentais (critérios de rateio e condições de acompanhamento e controle) segundo as cautelas da Teoria do Agenciamento, que seja potente para induzir as mudança de desempenho da Gestão Local para o objetivo do desenvolvimento e da cidadania.

No capítulo 5, apresentou-se uma proposta para reformular a sistemática de transferências tributárias a Municípios no Brasil, contendo diretrizes, cenário de provocação e proposta de transição.

No capítulo 6, apresentam-se as considerações finais, dando conta dos objetivos estabelecidos e outras considerações do autor.

# **Capítulo 1**

## **Problematização**



## **Capítulo 1 – Problematização**

O objetivo deste capítulo é apresentar e organizar um conjunto de conceitos e constatações relacionadas ao problema da nossa pesquisa. Não se pretende realizar uma discussão teórica de tais conceitos, mas apenas apresentar um pano de fundo para esta pesquisa.

### **1.1 – Complementaridade e Articulação no Federalismo Brasileiro**

O Brasil (CF, artigo 18) possui uma organização político-administrativa com três esferas de governo, todas autônomas. Assim, o Brasil é um país composto de múltiplos núcleos de poder: governo federal, 26 governos estaduais, o governo do Distrito Federal, milhares de governos municipais, além associações de Municípios, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, blocos regionais de Estados (ex.: SUDENE), etc.

A Constituição Federal, apesar de conter muitas normas sobre a organização federativa brasileira, não define claramente as atribuições de cada uma das esferas de governo, mas, ao contrário, apresenta inúmeras sobreposições de papéis, comandos de cooperação e articulação inter-esferas e ainda interferências na autonomia local de gasto e gestão. Vejamos alguns exemplos presentes na Constituição Federal:

No caso da sobreposição de papéis, o artigo 23 estabelece inúmeras competências comuns entre as três esferas de governo; o artigo 24 estabelece competências legislativas concorrentes para a União, os Estados e o Distrito Federal; e o artigo 25, § 1º,

estabelece que os Estados têm também as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.

Já no que diz respeito à cooperação e articulação inter-esferas, o artigo 25, § 3º, estabelece que os Estados podem legislar sobre as diversas formas de agrupamentos de Municípios, deixando clara a função de coordenação das esferas de governos dentro de seu território. Também nesta direção, o artigo 30, estabelece a necessidade de articulação das três esferas de governo, para manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, e prestar serviços de atendimento à saúde da população.

Quanto às interferências na autonomia local de gasto e gestão, os artigos 29-A e 169 da Constituição Federal, bem como o artigo 38 do ADCT (depois regulamentado pela Lei Camata e Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecem limites constitucionais ao valor das despesas orçamentárias de entes sub-nacionais. Os artigos 211 e 212 da Constituição Federal, combinados com o artigo 60 do ADCT, organizam a cooperação entre esferas de governo na área do ensino, instituem o FUNDEF e estabelecem vinculações orçamentárias relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Também o artigo 198, da Constituição Federal, que organiza o SUS, combinado com o artigo 77 do ADCT, estabelece vinculações orçamentárias relativas ao setor de saúde. O desrespeito às vinculações orçamentárias relativas ao ensino e à saúde é considerado, pelo artigo 35, inciso III da Constituição Federal, como motivo de intervenção. Já o artigo 82 do ADCT determina que estados e municípios devem instituir Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza

Neste quadro, consideramos como pressuposto deste trabalho a complementaridade da atuação das diferentes esferas de governo no Brasil e a necessidade de articulação das ações e políticas dessas diferentes esferas de governo. Entretanto, em geral, as ações das diferentes esferas são descoordenadas e há grande sobreposição de esforços e atividades, ao mesmo tempo em que nenhuma das esferas assume as responsabilidades sobre os resultados.

Uma alternativa quase consensual para ordenar esse quadro seria, de uma forma geral, que os Municípios cuidariam das atividades mais simples e próximas do público alvo, os Estados executariam os serviços mais complexos e de retaguarda e a União cuidaria da regulamentação e pesquisa. Por exemplo, no atendimento à saúde, caberia aos Municípios

manterem as unidades básicas de saúde e pronto socorro, aos Estados manterem hospitais de retaguarda e serviços especializados, e à União baixar as regulamentações profissionais e controlar a fabricação e distribuição de medicamentos.

Entretanto, por tratar-se de um contexto marcado por imensas disparidades sob os mais variados aspectos (populacional, cultural, econômico, político, climático, regional, etc.), entre os entes da mesma esfera, reconhecemos que a definição exaustiva das atribuições entre as esferas de governo é extremamente difícil e até improvável. Qualquer definição nesse sentido tenderá sempre a ser genérica e repleta de excepcionalidades. Assim, consideramos estratégico viabilizar e otimizar a coordenação das ações das diferentes esferas de governo, bem como sua relação com a sociedade.

Finalmente, é importante reconhecer que a complementaridade entre as diferentes esferas de governo no Brasil ocorre também na origem dos recursos orçamentários de cada esfera, pois as esferas subnacionais (sobretudo os municípios) possuem uma importante dependência em relação às transferências intergovernamentais de recursos.

Até aqui, constatamos que a autonomia dos entes subnacionais no Brasil é apenas relativa, permeada de interferências, comandos de cooperação e articulação, bem como intensa dependência das transferências intergovernamentais de recursos.

Ainda como preliminar de nosso estudo, surge, então, a questão da autonomia municipal e, dentro dela, a indagação se os critérios de indução (que iremos explorar mais adiante) interferem ou não na autonomia municipal, e, em caso positivo, quais as qualidades dessa eventual interferência (aceitável ou inaceitável, positiva ou negativa, desestabilizadora ou reforçadora do poder local legítimo, etc.).

Para o nosso objetivo, vamos fazer uma analogia da sistemática de Transferências Intergovernamentais de Recursos com o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e outras ações de benefícios à população carente e população em geral. O modelo de PRGM, que tem predominado na experiência brasileira, é aquele em que a complementação de renda é dada:

- a uma família, e não individualmente a cada um de seus membros, ou seja, é dada a um coletivo e não a um indivíduo;

- sem nenhuma vinculação de gasto, ou seja, não se obriga que nenhum tipo de gasto seja feito em educação, saúde, moradia, transporte, etc. O dinheiro é dado para livre uso pela família, naquilo que ela considerar necessário e prioritário;
- mediante o compromisso, e a efetivação, de comportamentos e ações socialmente desejáveis (ex.: mandar os filhos diariamente à escola, frequentar cursos de alfabetização e /ou reciclagem profissional, etc.).

Ou seja, no PRGM, a sociedade tira de si e dá àqueles menos favorecidos, para um grupo (em família) utilizar esse recurso livremente, fazendo dele o melhor proveito para as suas necessidades. Porém exige que essa família percorra um caminho para o resgate de suas mazelas, a começar, fundamentalmente, pela educação, seja para o futuro das crianças, seja para a empregabilidade dos adultos. Ou seja, a sociedade é solidária e oferece essa ajuda, porém entende que tal ajuda deve ser temporária, de forma que essa família supere tal situação e deixe de depender dessa ajuda.

Em outro estágio, os PRGM poderão, sem vinculação de gasto, obrigar os beneficiários a cuidarem da saúde da família quanto: à regular vacinação de crianças e adultos, ao controle do câncer de mama, de colo do útero e de próstata, ao controle de focos de dengue, etc. Outras ações e comportamentos obrigatórios podem ser pensadas e propostas para a melhoria de outras áreas da condição de vida das famílias beneficiárias do PGRM. Assim, a família recebe recursos para melhorar a sua condição de vida, favorecendo a toda a sociedade pela redução das externalidades da pobreza.

Avançando para além do PGRM, podemos aludir que as famílias em geral, e não apenas as mais pobres, poderiam ganhar recursos para mudar ações e comportamentos. Por exemplo, na área ambiental, de coleta seletiva de lixo, já houveram programas públicos que trocavam papelão, alumínio, garrafas plásticas, etc., por passes de ônibus, ingressos para shows e jogos de futebol, vale leite, quilos de alimentos não perecíveis, etc. Também já se noticiou a realização de programas semelhantes na área da segurança, com relação ao desarmamento de civis, nos quais uma arma de fogo era trocada por uma cesta básica ou até mesmo dinheiro em espécie.

Um grande número de entidades e organizações da sociedade civil vem se mobilizando em projetos sociais. É o caso de empresas e associações que participam de programas assistenciais, em políticas de ação de "responsabilidade social. Também, fundações ligadas a personalidades esportivas ou artísticas, bem como a escolas de samba e outras agremiações, organizações comunitárias e até condomínios residenciais, têm promovido cursos e oficinas culturais e esportivas, principalmente dirigidas à criança e ao adolescente em situação de marginalidade (ou risco de marginalização), que envolvem aulas de futebol ou outro esporte, pagode, samba, música clássica, ballet, panificação, bordado, etc., sendo que, em todos os casos, é exigido dos alunos a frequência e o bom desempenho na escola, bem como há discussão e conscientização relacionada ao consumo de drogas, sexo seguro e outras questões relevantes para essa clientela.

Retornando à analogia que pretendemos fazer, destes exemplos podemos concluir que inúmeros agentes públicos e privados estão dispostos a oferecer inúmeros benefícios (PGRM, cursos diversos, etc.), entretanto, de uma maneira geral, mediante uma responsabilização da parte beneficiada com ações e comportamentos (relativas a educação, segurança, meio-ambiente, desempenho escolar, etc.).

Em síntese, de maneira geral, ninguém dá nada de graça. Em geral, quem ajuda alguém, espera que não seja necessário ajudar sempre. que essa ajuda não se transforme em dependência, mas sim em processo de emancipação. As exceções ficam por conta de religiosos, ou ainda daquelas pessoas que dão esmolas, num processo de auto-justificação da sua posição social diferenciada, ignorando o aspecto de humilhação e o círculo vicioso que isso gera em quem recebe a esmola.

No quadro das transferências intergovernamentais (legais e/ou discricionárias), vemos que elas também viciam os Municípios que recebem muitos recursos. pois eles deixam de buscar arrecadar receitas dentro da sua competência tributária própria (aprofundaremos essa questão mais adiante), bem como não há (não só por esse motivo, mas também) o devido zelo com a qualidade e o resultado da gestão pública. Por estas razões (descaso com a arrecadação própria e falta de zelo com a gestão) é que a questão das transferências intergovernamentais coloca o dilema da autonomia municipal versus a intervenção das esferas centralizadas na gestão municipal. Como o intervencionismo sempre se expressou na vinculação obrigatória de gastos em programas ou setores específicos, a questão da autonomia

relaciona-se com a maior ou menor liberdade de gasto, expressando liberdade para autodeterminação da gestão local.

A vinculação de gasto é uma forma de intervenção que macula a autonomia municipal. Aliás, a vinculação de gasto, que não existe nos PRGM, representa uma tutela, e não um processo dirigido à construção da emancipação sócio-econômica (não política) dos Governos Subnacionais. Porém, é comum a defesa da vinculação de gasto, como nesse trecho:

*“a adoção de um sistema de transferências redistributivas orientado somente por critérios gerais de equalização de gasto com plena autonomia orçamentária tende a tornar muito incerto o resultado quanto à provisão dos serviços públicos essenciais, em particular aqueles associados ao chamado resgate da dívida social.” (FUNDAP, op cit, p. 16) (g.n.)*

Entretanto, acreditamos que “plena autonomia orçamentária” e “certeza do resgate da dívida social” não são objetivos excludentes entre si. Ao contrário, é possível construir um sistema de transferências fazer convergir esses objetivos.

Também não aceitamos que um sistema de transferências deva ser orientado somente por critérios gerais de equalização de gasto. Se o sistema de transferências objetivar sempre essa equalização, será reforçada a tendência de descaso dos Governos Subnacionais com o aumento da arrecadação própria. Assim, um sistema de transferências deve ser apenas parcialmente orientado por critérios gerais de equalização de gasto.

Por isso, o desafio deste trabalho é identificar uma modelagem de transferências intergovernamentais de recursos que, ao menos comparada com outros modelos de interferência da autonomia local, esta possa ser adjetivada de limitação benfazeja, visando o interesse do conjunto da Federação, bem como razoavelmente harmônica, ou não excessivamente agressiva, pois supõe a liberdade de ação dos Municípios dentro de objetivos comuns.

## 1.2 – Transferências Intergovernamentais e Finanças Municipais

A Federação Brasileira é composta de um Governo Federal, 26 Estados Membros, Distrito Federal e 5.541 Municípios. A população brasileira, conforme o Censo de 1991, é 155.352.053 habitantes. Além disso, divide-se também em cinco Regiões, as quais, apesar de não representarem uma esfera de governo, são relevantes seja para comparações estatísticas, seja em função de tratamento diferenciado que recebem da Lei em várias situações.

O Quadro 1, apresentado a seguir, permite uma visão panorâmica dessa distribuição através dos diferentes Estados e Regiões do país, bem como facilita a confrontação dos dados, que mostram expressivos contrastes.

### QUADRO 1

#### POPULAÇÃO E MUNICÍPIOS, POR ESTADO E REGIÃO

Região	Estado	População		Municípios	
		Quantidade	%	Quantidade	%
NORTE	AC	483.72	0,31%	2	0,40%
	AM	2.389.27	1,54%	6	1,12%
	AP	379.45	0,24%	1	0,29%
	PA	5.510.84	3,55%	143	2,58%
	RO	1.231.00	0,79%	5	0,94%
	RR	247.13	0,16%	5	0,94%
	TO	1.048.64	0,68%	139	2,51%
	SUBTOTAL	11.290.093	7,27%	486	8,77%
NORDESTE	AL	2.633.33	1,70%	101	1,82%

	BA	12.541.745	8,07%	415	7,49%
	CE	6.809.79	4,38%	184	3,32%
	MA	5.222.56	3,36%	217	3,92%
	PB	3.301.91	2,13%	222	4,01%
	PE	7.397.25	4,76%	18	3,32%
	PI	2.673.17	1,72%	221	3,99%
	RN	2.558.66	1,65%	166	3,00%
	SE	1.624.17	1,05%	7	1,35%
	SUBTOTAL	44.762.623	28,81	178	32,21%
CENTRO OESTE	GO -	4.515.86	2,91%	242	4,37%
	MS	1.927.83	1,24%	7	1,39%
	MT	2.235.83	1,44%	126	2,27%
	SUBTOTAL	8.679.53	5,59%	445	8,03%
SUDESTE	ES	2.802.70	1,80%	7	1,39%
	MG	16.673.097	10,73	853	15,39%
	RJ	13.406.379	8,63%	9	1,64%
	SP	34.120.886	21,96	645	11,64%
	SUBTOTAL	67.003.069	43,13	166	30,07%
SUL	PR	9.003.80	5,80%	399	7,20%
	RS	9.637.68	6,20	467	8,43%
	SC	4.975.24	3,20%	293	5,29%
	SUBTOTAL	23.616.730	15,20	115	20,92%
BRASIL		155.352.05	100,00	5.541	100,00

Registra-se que as informações mais recentes disponíveis acerca de finanças



municipais compreendendo todos os municípios brasileiros é do ano de 1997. Este conjunto de informações foi utilizado pela FUNDAP, no relatório “Análise do Sistema de Partilha de Recursos na Federação Brasileira”, concluído em fevereiro de 1999. Por essa razão, embora o Censo de 2000 já esteja concluído, utilizou-se nesta pesquisa os dados de quantidades de municípios e populacionais do Censo de 1991.

A organização federativa brasileira estabelece a repartição das receitas tributárias entre as três esferas de governo (conforme os artigos 153, § 5º e 157 a 162, da Constituição Federal), instituindo assim as “transferências tributárias”. Por comando da Constituição Federal, pertencem (ou serão repassados) aos Municípios:

- 21,5% do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), composto pela somatória da arrecadação federal do IR (Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza) e do IPI (Imposto sobre produtos industrializados), que é distribuído por um critério que envolve faixas de população e faixas de índices inversos renda “per capita”;
- 50% da arrecadação do ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), relativamente aos imóveis neles situados;
- 70% da arrecadação do IOF Ouro (Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, incidente sobre o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial), ao município de origem do ouro;
- 50% do produto da arrecadação do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), relativamente aos veículos licenciados em seus territórios;
- 25% do produto da arrecadação do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), sendo no mínimo três quartos com base no valor adicionado e até um quarto com base no que dispuser lei estadual.

O Distrito Federal não efetua transferências tributárias a municípios, pois, embora se organizando em Plano Piloto e Cidades Satélites, tais cidades não possuem administração municipal própria. Por esta razão, o Quadro 1 não inclui o Distrito Federal e sua população. O artigo 147 da CF/88 é claro quando afirma que “*ao Distrito Federal cabem os impostos municipais*”. Em matéria financeira e tributária o Distrito Federal acumula as identidades de Estado e de Município, legislando e arrecadando tanto os tributos estaduais como os municipais, e recebendo as transferências do Governo Federal direcionadas às esferas estadual e municipal.

O Quadro 2, abaixo, contém um resumo das Transferências Tributárias a Municípios no Brasil. Expõe, de maneira gráfica, quem transfere, que parcela, de quais recursos, conforme quais critérios.

## QUADRO 2

### RESUMO DAS TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS A MUNICÍPIOS

#### (ORIGEM, DESTINO E PERCENTUAL CONSTITUCIONAL)

ORIGEM	RECURSO	PARCELA	CRITÉRIO		
			ESPÉCIE	DESCRIÇÃO	PERCENTUAL CONSTITUCIONAL
UNIÃO	FPM (IR + IPI)	21,5%	Demanda / Redistribuição	População, combinada com o Inverso da Renda “Per Capita” Estadual	100
	ITR	50%	Origem do Tributo	Local da Propriedade Rural Tributada	100
	IOF Ouro	70%	Origem do Tributo	Local da Operação Financeira Tributada	100

ESTADO	IPVA	50%	Origem do Tributo	Local do Registro do Veículo Tributado	100
	ICMS	25%	Origem do Tributo	Índice do Valor Adicionado	no mínimo 75%
			Variado	Conforme a Legislação Estadual	até 25%

Conforme a FUNDAP (ver Tabela 1, em anexo), a “Receita Total Disponível” dos municípios brasileiros, no ano de 1997, correspondeu totalizou R\$mil 60.965.875,55, sendo que, deste total, apenas R\$mil 20.101.760,14 decorrentes de “Receita Própria Municipal” e o restante decorrente de transferências.

Apresenta-se, a seguir, um quadro resumo da Tabela 2 (vide anexo), que traduz em percentuais os valores nominais da Tabela 1.

### QUADRO 3

#### ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

#### RESUMO POR REGIÃO

#### (EM PERCENTUAL DA RECEITA DISPONÍVEL TOTAL)

Origem	Item de Receita	% da Receita Disponível Total					
		N	NE	CO	S	SE	Brasil
Receita Própria Municipal	Tributária	7,62	9,22	12,10	16,58	27,20	20,25
	Outras	6,88	6,99	7,66	11,86	15,02	12,72
	Soma	14,50	16,21	19,76	28,44	43,22	32,97
Transferências Federais	FPM	24,67	32,57	21,91	18,73	9,68	16,86

Federais	Outras Legais	22,55	19,66	15,00	8,90	6,30	8,20
	Negociadas	10,40	8,42	8,51	8,07	4,41	6,30
	Soma	57,62	60,65	45,42	35,70	19,39	31,36
Transferências Estaduais	ICMS	18,80	17,56	23,97	22,93	27,13	24,06
	Outras	4,19	6,95	2,92	6,04	4,09	4,86
	Soma	22,99	24,51	26,89	28,97	31,22	28,92
Outras Transferências		4,88	8,63	7,94	6,89	6,16	6,75
Soma das Transferências		85,50	83,79	80,24	71,56	56,78	67,03
Receita Disponível Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Neste quadro resumo, constata-se que, em relação à Receita Disponível Total (100,00%), as Receitas Tributárias Próprias geradas pelos Municípios representam apenas 20,25% e o Total das Receitas Próprias representa apenas 32,97%. Então, ainda em relação à Receita Disponível Total (100,00%), as Transferências representam 67,03%, sendo 31,36% federais, 28,92% estaduais e 6,75% outras. Entre as transferências, isoladamente as mais importantes são o ICMS, com 24,06% da Receita Disponível Total, e o FPM, com 16,86% da Receita Disponível Total. Nota-se, então, que as finanças municipais têm alta dependência em relação às Transferências Intergovernamentais de Recursos, bem como que, atualmente, as transferências legais são a maioria, com 60,73% da Receita Disponível Total, enquanto que as transferências negociadas representam apenas 6,30% da Receita Disponível Total.

Com relação às regiões brasileiras, constata-se que a dependência das Transferências Intergovernamentais, em geral, é maior na região Norte (85,50%), depois Nordeste (83,79%), depois Centro-Oeste (80,24%), depois Sul (71,56%) e por último Sudeste (56,78%). Com referência à importância do FPM, nota-se que ela é maior para o Nordeste (32,57%), depois para o Norte (24,67%), depois Centro-Oeste (21,91%), depois Sul (18,73%) e por último Sudeste (9,68%). Já com relação ao ICMS, sua importância é maior para o Sudeste (27,13%), depois Centro-Oeste (23,97%), depois Sul (22,93%), Norte (18,80%) e Nordeste (17,56%). Se examinarmos os mesmos dados abertos em nível estadual (ver Tabela

2, em anexo), constataremos que, internamente às regiões a composição da estrutura de financiamento dos Municípios também é bastante heterogênea.

Sua importância relativa para as finanças municipais é variável:

- o ITR representa muito pouco. Mas poderia ser significativo, sobretudo em Estados com grandes extensões de terras, se os controles de arrecadação do fisco federal fossem mais eficientes;
- o IOF Ouro representa pouco na maioria dos Estados. Mas no Amapá ele ultrapassa 50% da Receita Disponível Total dos Municípios, enquanto que no Pará, no Mato Grosso e em Roraima oscila em torno de 20% da Receita Disponível Total dos Municípios.
- o IPVA, embora não ultrapasse a 5% da Receita Disponível Total dos Municípios em nenhum Estado brasileiro, parece ser relevante, pois inúmeros municípios fazem campanhas e apelos aos seus cidadãos com a mensagem “licencie seu veículo em seu município”.

O Quadro 4, apresentado a seguir, contém um resumo da Estrutura de Financiamento dos Brasileiros (resumo da Tabela 2, em anexo), refletindo a participação de cada região em relação ao Brasil.

#### QUADRO 4

### ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

#### RESUMO POR REGIÃO

#### (PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO BRASIL)

Origem	% da Receita BRASIL					
	N	NE	CO	S	SE	BRASIL
Receita Própria Municipal	2,57	8,99	3,30	13,68	71,46	100,00
Transferências Federais	10,73	29,53	7,98	18,05	33,71	100,00
Transferências Estaduais	4,64	15,49	5,12	15,89	58,86	100,00
Outras Transferências	4,22	23,38	6,47	16,18	49,75	100,00
Soma das Transferências	7,45	22,85	6,59	16,93	46,18	100,00
Receita Disponível Total	5,84	18,28	5,51	15,86	54,51	100,00

Neste quadro resumo, nota-se que as transferências de recursos no Brasil têm um importante caráter redistributivo entre as regiões do país. A Região Sudeste, que detém 71,46% da Receita Própria Municipal, após todas as transferências passa a deter apenas 54,41% da Receita Total Disponível. No outro extremo, a Região Nordeste, que detém apenas 2,57% da Receita Própria Municipal, após todas as transferências passa a deter apenas 5,84% da Receita Total Disponível, mais que dobrando a sua participação.

O Quadro 5, apresentado a seguir, contém um resumo da Estrutura de Financiamento dos Brasileiros (resumo da Tabela 3, em anexo), em “R\$ per capita”, combinando as informações da Tabela 1 com as do Quadro 1.

## QUADRO 5

### ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

#### RESUMO POR REGIÃO

(EM R\$ "PER CAPITA")

Origem	R\$ "per capita"					
	N	NE	CO	S	SE	BRASIL
Receita Própria Municipal	45,75	40,36	76,44	116,42	214,41	129,39
Transferências Federais	181,74	126,10	175,75	146,11	96,19	123,06
Transferências Estaduais	72,52	61,03	104,04	118,58	154,87	113,49
Outras Transferências	15,39	21,50	30,70	28,20	30,56	26,50
Soma das Transferências	269,65	208,62	310,49	292,89	281,62	263,04
Receita Disponível Total	315,40	248,98	386,93	409,31	496,03	392,44

Este quadro evidencia que o sistema de transferências de recursos no Brasil reduz sensivelmente as diferenças entre os recursos "per capita" disponíveis para os Municípios, desde sua Receita Própria, até a sua Receita Disponível Total. A relação entre os recursos da Região Sudeste e Nordeste varia de 5,31 vezes para 1,99 vezes. Entretanto, também evidencia que os Municípios da Região Nordeste (a mais pobre do país) são os que recebe menores transferências de recursos "per capita", recebendo uma média de R\$ 208,62, enquanto que os Municípios da Região Centro-Oeste recebem uma média de R\$ 310,93. Isto explica-se por três razões: o maior peso do repasse da Quota Parte do ICMS, sobretudo nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; o maior peso de transferências negociadas em todas as regiões, inclusive a Sudeste; o maior peso das transferências de IOF Ouro nas Regiões Norte e Centro-Oeste.

Por outro lado, observando-se as informações da Tabela 4 (em anexo), constata-se que a distribuição dos recursos "per capita" entre Estados da mesma Região também é

heterogênea. Ressalte-se a situação da Região Norte, onde os Municípios do Amapá e de Roraima, com referência à Receita Disponível Total, obtêm quase o dobro de recursos em relação aos Municípios do Pará. O mesmo ocorre na Região Centro-Oeste, entre os Municípios de Mato Grosso e Goiás, bem como na Região Sudeste, entre os Municípios de São Paulo e Espírito Santo. Isto também decorre daquelas três razões: o maior peso das transferências do IOF Ouro nos Estados do Amapá e Mato Grosso; o maior peso das transferências negociadas para o Estado de Roraima; e o maior peso da Quota Parte do ICMS em São Paulo.

Se observássemos a base de dados da FUNDAP (1999), constataríamos que a distribuição de recursos “per capita”, entre os Municípios de cada um dos seus respectivos Estados também é bastante heterogênea. Aliás, o nível municipal certamente apresenta as maiores discrepâncias. Em São Paulo, no ano 2000, a transferências “per capita” da Quota Parte do ICMS apresentou uma discrepância de 69 vezes entre Paulínia e Francisco Morato. Tal diferença certamente é amenizada quando se consideram as demais transferências, de FPM, IPVA, SUS, FUNDEF, etc. No Amapá e no Mato Grosso, onde a principal transferência é o IOF Ouro, com a base de arrecadação em jazidas, as discrepâncias certamente também são expressivas.

### **1.3 – Desenvolvimento Humano: Garantia de Receita Mínima Municipal e Indução de Resultados**

O artigo 3º, da Constituição Federal, estabelece, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Para FRANCO (1998), “... não se pode aceitar mais a crença economicista de que o crescimento do PIB vai resolver tudo. O Brasil foi um dos países que experimentou o maior crescimento econômico em passado recente e, no entanto, foi também um dos países do mundo que mais aumentou a distância entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Aliás, somos os campeões mundiais nesta matéria de concentração de renda e de desigualdade. Sabe-se, isso sim, que se o PIB aumentar a renda tenderá a permanecer



*concentrada enquanto a riqueza, o conhecimento e o poder não forem melhor distribuídos. Por outro lado, não é muito provável que o PIB aumente consideravelmente e de maneira durável enquanto a riqueza, o conhecimento e o poder permanecerem tão concentrados.”*

Se entendermos o conteúdo de “desenvolvimento nacional” por meio do conceito de “desenvolvimento humano” e não somente por referenciais de “desenvolvimento econômico”, concluiremos que todas essas expressões - “desenvolvimento nacional”, “erradicação da pobreza e da marginalização”, “redução das desigualdades sociais e regionais” - tratam do mesmo assunto, porém com parâmetros diferentes. A primeira trata da nação em seu conjunto, a segunda trata da parcela da população que é pobre e marginalizada e a terceira trata das diferenças sociais dentro de uma região ou entre as várias regiões do país.

Para concretizar-se esses objetivos, começando-se pelas camadas mais desfavorecidas, existem inúmeras políticas possíveis, que preferencialmente devem ser utilizados combinadamente. Sem pretendemos ser exaustivos, apresentamos a seguir alguns exemplos desses instrumentos possíveis, agrupando-os em dois grupos básicos:

a) redistribuição de renda e políticas compensatórias, compreendendo:

- redistribuição de renda direta ao cidadão (renda mínima) que, tendo iniciado quase que como uma “marca registrada” da luta do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, tem sido implementada no Brasil em diversos Estados e Municípios, angariando apoio de todo o espectro político brasileiro;
- distribuição direta de gêneros, tais como cesta básica, remédios, sopa, etc.;
- programas de micro-crédito ao pequeno empreendedor, com assistência técnica adequada, propiciando que desempregados criem sua própria atividade, além de concederem novas vagas de trabalho;
- apoio a cooperativas de trabalhadores, inclusive de atividades alternativas como coleta e reciclagem de sucata (alumínio, vidro, plástico, papel, madeira, etc.);
- programas diversos para a geração de empregos (frentes de trabalho, obras públicas, bolsa-estágio, etc.);

- programas de recapacitação do trabalhador, reinserindo-o na força de trabalho e aumentando o PIB;

b) melhoria da qualidade de vida, compreendendo:

- educação, programa indispensável, cuja ausência exclui o ser humano do acesso à informação e da prática consciente da cidadania, prejudica sua capacidade de decisão para questões do cotidiano, bem como alarga as desigualdades entre os indivíduos das gerações futuras;
- habitação popular (por meio de empreiteiras, mutirões, cestas de materiais de construção, lotes urbanizados, etc.), trazem benefícios duradouros para as famílias, tais como a proteção do lar, melhores condições de salubridade e, sobretudo, ter um “endereço”. Sem endereço as pessoas não podem receber correspondências de amigos e familiares, preencher ficha de emprego ou de abertura de crediário, etc., ou seja, isolam-se do mundo;
- programas de assistência à saúde, assistência social, atividades de esporte e lazer, centros de convivência de idosos, transporte coletivo, iluminação, asfalto, saneamento, água tratada, etc., atividades que, ainda que com público difuso, melhoram sobretudo as condições de vida das populações mais carentes.

Enfim, seja no campo da redistribuição de renda ou da implementação de melhorias na qualidade de vida, o fato é que a superação das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e da marginalidade são possíveis desde que haja vontade política. O avanço tecnológico e o próprio crescimento econômico de um país não se justifica se não for acompanhado da constante busca da justiça social e da construção da cidadania. De pouco vale o crescimento do PIB e da renda “per capita” se grandes contingentes da população estão à margem dos benefícios relacionados a essa riqueza.

O estudo do IDH evidenciou que países com elevada renda “per capita” podem apresentar baixos indicadores de desenvolvimento humano e vice-versa. Isto significa que o uso ineficaz de muitos recursos pode apresentar resultados pífios e, por outro lado, que muito pode ser feito, com poucos recursos, para se melhorar as condições de vida da população.

Entretanto a carência acentuada de recursos para a maioria dos Municípios é absolutamente indesejável, sobretudo se tal recurso existe e está concentrado em outros poucos Municípios. E isto ocorre em decorrência de capacidades de arrecadação diferenciadas (em virtude de bases econômicas diferenciadas) e transferências intergovernamentais diferenciadas (em virtude dos critérios de rateio adotados). Esse é o caso típico da “Cota Parte” do ICMS (e demais transferências cujo critério de rateio é o local de origem do tributo). Tomando-se o Estado de São Paulo, constatamos que Paulínia recebe 69,26 vezes mais repasse de ICMS “per capita” do que Francisco Morato.

Considerando-se que o repasse do ICMS é relevante para as finanças municipais (cerca de 30% para os municípios paulistas, conforme FUNDAP 1999), tamanha desproporção de recursos constitui-se em fator de desequilíbrio, que permite que aqueles programas sejam possíveis em algumas localidades e impossíveis em outras, condenando as populações destas últimas à total ausência, ou então sensível lentidão no oferecimento daqueles programas e, por conseqüência, sua condenação a continuar vivendo na miséria.

Os problemas da miséria e da desigualdade necessitam ser enfrentados, quer seja por sentimento de compaixão, quer seja em função das suas externalidades (crime, doença, ignorância, migração contínua, inchaço das grandes e médias cidades, favelamento, caos nos centros urbanos, violência, medo, turismo sexual, crianças nas ruas e fora das escolas, tráfico de drogas, dissolução de lares, etc.).

Assim, há que se garantir uma “receita mínima municipal”, isto é, que cada Município tenha uma quantidade mínima de recursos “per capita” para desenvolver políticas e soluções criativas e baratas com vistas à melhoria do seu desempenho nas áreas sociais em geral e, sobretudo, naquelas eleitas como prioritárias, em dado período, em nível regional ou nacional. E mais, como já dito, dinheiro só não resolve, sendo ainda necessário estabelecer-se mecanismos de indução dos resultados de desenvolvimento, para que a aplicação daqueles recursos financeiros, em sinergia com as peculiaridades de cada local, concretize realmente o objetivo do desenvolvimento.

#### 1.4 – Gestão Local: Conflito ou Cooperação ?

No âmbito de uma sociedade cada vez mais complexa, a Gestão Local não é definida somente pelo Chefe do Poder Executivo. A Gestão Local é a concretização das decisões emanadas do Poder Local. Conforme DANIEL (1990), Poder Local é a resultante da contradição entre diferentes modalidades de poder (poder econômico, poder social e poder político), cada um dos quais desdobrado em agentes (jogadores), na disputa do processo de tomada de decisões no âmbito municipal.

Quadro 6

#### COMPOSIÇÃO DO PODER LOCAL

<b>Grupo</b>	<b>Subgrupo -</b>	<b>Jogadores</b>
<b>Poder Econômico Local</b>	Capitalistas que dependem das ações do Governo	Empreiteiros de obras
		Fornecedores de materiais e serviços
	Capitalistas que dependem da regulamentação do Governo	Proprietários de terras
		Empresas e atividades regulamentadas
<b>Poder Social Local</b>	Elites Sociais Locais	Associações empresariais e de profissionais liberais
		Centros de Conhecimento
		Imprensa e Veículos de Comunicação
		Entidades Culturais e Religiosas
	Movimentos Sociais Locais	Sindicatos (composição social mais homogênea, em função do local de trabalho)

		Associações de Bairro (composição social menos homogênea, em função do local de moradia)
		Grupos de defesa de direitos difusos, tais como ambientalistas, étnicos, de gênero, de segmentos etários e outros (composição social mais homogênea, em função da temática envolvida)
Poder Político Local	Poder Executivo	Prefeito e seus Auxiliares de Confiança
	Poder Legislativo	Vereadores
	Poder Administrativo	Ocupantes do “Aparelho do Estado”

Com base na composição apresentada no Quadro 6, passamos a descrever brevemente a lógica de atuação dos Agentes do Poder Local:

O Poder Econômico Local é composto por dois subgrupos de capitalistas: aqueles cuja lucratividade depende das ações do governo local e aqueles cuja lucratividade depende das regulamentações do governo local.

O Subgrupo dos Capitalistas que depende das ações do Governo, disputa a definição das ações do governo, desde a etapa da elaboração do Projeto da Lei do Orçamento, passando pela sua discussão e aprovação, pela definição do modo de execução (direta, contratada ou concedida), pela definição específica do executante (existência ou não, e critérios do processo licitatório), até a execução e o efetivo pagamento das ações contratadas. Nessa disputa, atua basicamente através de *lobbies* (mais ou menos visíveis), por meio de ações que vão desde discussões técnicas de prioridades e soluções, passando por pressões econômicas e até ameaças e intimidações morais e/ou físicas. Buscam capturar as pessoas que, no Poder Executivo e no Poder Administrativo, formulam os projetos e planos de governo, ou influenciam na escolha do modo de execução e na seleção do executante. Buscam capturar também os interesses dos vereadores e de suas bases de sustentação.

O Subgrupo dos Capitalistas que depende da regulamentação emitida e controlada pelo Governo, disputa a definição (e fiscalização) das normas de uso, parcelamento e ocupação do solo, bem como de outras normas regulamentares relativas à higiene dos estabelecimentos, horários de funcionamento, nível de ruído, controle de poluição, etc. Também atuam através de *lobbies*, buscando capturar as pessoas no Poder Executivo e no Poder Legislativo que fazem as normas, bem como as pessoas no Poder Administrativo responsáveis pela fiscalização do cumprimento das normas.

O Poder Social Local é composto pelas elites sociais locais e os movimentos sociais locais, travando uma disputa ao nível das culturas políticas e alcançando sua eficácia no plano simbólico.

As Elites Sociais julgam-se portadoras das tradições locais e do esclarecimento, e atribuem-se a responsabilidade pela condução do município e seu futuro, muitas vezes assumindo parte dos papéis institucionais dos partidos;

Os movimentos sociais se organizam a partir da consciência de certo tipo de carência (no trabalho, no bairro ou interesses difusos). No seu interior são elaborados e transmitidos quatro fenômenos relativos a posturas e valores:

- o coronelismo, típico do meio agrário, caracterizado pela sujeição da população ao poder dos proprietários de terras, que hoje resume-se a resquícios.
- o populismo, fenômeno urbano, fruto da adesão livre da população a um líder, por reconhecer os seus direitos não como conquistas, mas como doações do Estado que, mesmo desgastado, sobrevive em razão da herança paternalista brasileira.
- o clientelismo, uma espécie de negócio, de troca, não de direitos, mas de favores de caráter individual. Presente na administração, no legislativo e no executivo, por ser uma relação individualizada e dificilmente amplificável, não possui eficácia simbólica determinante para o prefeito, podendo, no máximo, eleger e legitimar vereadores.

- a declaração de direitos (à moradia, à creche, à água potável, ao lazer, etc.), processo de construção de uma nova cidadania, pressuposto da atuação política organizada e fundamento de avaliação da legitimidade do poder. Repercute nos berços de novos movimentos sociais.

O Poder Executivo procura implementar e ajustar seu projeto político, implícito ou explícito, de acordo com os entrelagos e influência dos poderes econômico e social locais, bem como variáveis externas ao município (de âmbito estadual ou nacional).

O Poder Administrativo, representado pelos ocupantes do “Aparelho do Estado”, que são os funcionários públicos de carreira, lança mão do segredo burocrático e do monopólio da informação. Organiza certas instituições sob a lógica clientelista da barganha, de criar dificuldades para vender facilidades. Por vezes resiste ao projeto político do Governo Local, posto que este é mais efêmero que o Poder Administrativo. Também é veículo de outros poderes locais, capturado e subordinado pelo Poder Econômico, ocupado por segmentos das Elites Sociais, permeado por políticas clientelistas e instrumentalizado pela “cultura dos direitos”. Se a corrupção, e demais irracionalidades do poder político, são inerentes à lógica do aparelho administrativo e não mera expressão de comportamentos individuais, a sua superação independe da pura troca de pessoas, mas decorre da modificação da própria lógica de funcionamento da administração. Finalmente, a alternância em posições de relevância, de um para outro governo, reforça a lei do silêncio, a cumplicidade e a tolerância entre os ocupantes do aparelho administrativo.

O Poder Legislativo também é fator de influência e distorções. No conflito com o poder executivo, decorrente de competências concorrentes (iniciativa de legislar) e conflitantes (poder de fiscalização), usualmente é subordinado, pois o governo municipal constitui maioria no parlamento, cooptando vereadores ao limitar ou ampliar o poder pessoal destes nos órgãos da prefeitura. Outras vezes, alguns vereadores são capturados por modalidades do poder econômico e social, e agem de acordo com compromissos assim assumidos. Finalmente, de posse de seu patrimônio de influência (econômica, social e/ou administrativa) a maioria dos vereadores busca sua legitimação pela prática do clientelismo, sendo que apenas uma minoria (lideranças do governo ou da oposição) valoriza o seu mandato e desempenha o seu papel institucional.



É nesse contexto contraditório que, visando a evolução da gestão local e das condições de vida, faz-se necessário perseguir a composição de parcerias e soluções criativas. Conforme DE MASI (1999), a partir de 1.800, os gênios criativos (fantasiosos + empreendedores) foram substituídos pelos grupos criativos (compostos por membros de talentos diferenciados em sinergia), dando início à epopéia da Revolução Industrial. Este fenômeno, surgimento de grupos criativos, se reproduz cada vez mais na área da gestão pública, seja no próprio setor público, seja no crescimento (em tamanho e importância) do terceiro setor, seja nas diversas formas de parcerias entre setor público, setor privado e terceiro setor. Tais experiências, de maior ou menor sucesso e repercussão, têm sido registradas e estudadas pelo meio social e pelo meio acadêmico. O programa Brava Gente Brasileira, do canal de TV Futura, assim como o programa Caminhos e Parcerias, do canal de TV Cultura, divulgam inúmeras experiências e iniciativas de sucesso, baratas, que estão mudando a realidade brasileira, e podem e devem ser adaptadas e multiplicadas. Inúmeros outros registros são feitos continuamente em concursos e congressos.

SPINK, CLEMENTE & KEPPKE (1999), analisando dados relativos aos Concursos Gestão Pública e Cidadania, instituído por FGV / Fundação Ford para identificar e demonstrar a variedade de idéias e soluções possíveis e implementadas por governos estaduais, municipais e povos indígenas, informam que, nos anos de 1996, 1997 e 1998, dos 100 projetos semifinalistas, respectivamente: 8%, 12% e 10% projetos apenas foram realizados sem parcerias, 53%, 59% e 65% foram realizados com parceiras, simultaneamente, com outra agência ou outro nível de governo e com organizações da sociedade civil; 22%, 13% e 13% foram realizados apenas com parcerias com outra agência ou outro nível de governo; e 17%, 16% e 12% foram realizados com parcerias com organizações da sociedade civil. Informam ainda que, entre os projetos inovadores que tiveram continuidade após a mudança de governo, 78% tinham parcerias, enquanto que, em relação aos projetos que não tiveram continuidade, 65% não apresentavam formas significativas de parcerias. Isto evidencia a importância das parcerias na evolução das práticas da gestão pública, seja para desenvolver e implementar soluções inovadoras, seja para garantir a sua continuidade.

Entretanto, TEIXEIRA et al (1999, p. 53-60) alertam que *"No quadro de uma sociedade marcadamente desigual, a cultura brasileira nunca teve entre seus traços fortes a idéia da igualdade de direitos para todos, nem a valorização do interesse coletivo ou da*



responsabilidade cívica. Essa acentuação do individualismo presente na população tornará mais difícil para o administrador público concretizar qualquer iniciativa que se baseie na responsabilidade do cidadão e conte com sua mobilização para atividades do interesse da coletividade". E diante de tal diagnóstico, afirmam ainda que "Não há transformações puramente técnicas: os fenômenos na área pública são sempre políticos e sociais. ... O processo que levará a uma reforma administrativa adequada pressupõe maior democracia em suas diversas instâncias – decisão, cooperação, operação e usufruto ... ou seja, as fronteiras entre o administrativo e o político devem ser ultrapassadas, buscando alcançar o "locus" propício para a interface, para o estabelecimento de parcerias e para a participação efetiva." (g.n.)

Conforme COSTA (1997), desde o fim do regime militar, a sociedade brasileira vive um processo de formação de uma esfera pública que pode ser denominada "democrática". Os processos de produção da legitimidade política dos governos e de legitimação social dos diferentes interesses e demandas tendem a deslocar-se: geograficamente, da órbita exclusiva do Estado para o âmbito de intercâmbios comunicativos entre os diversos atores da sociedade; e no nível dos conteúdos, do atendimento de pleitos particulares para a disputa aberta em torno da produção de consensos majoritários.

PEREIRA (1999), discutindo as negociações e parcerias na gestão urbana democrático participativa, afirma que novas formas de políticas públicas *"retiram, em parte, o controle da ação pública dos poderes constituídos, pois esta passa a ser regulada, também, pelo sucesso/insucesso das negociações concretas"* ... *"produzem modificações profundas e duráveis nas práticas administrativas e nas relações políticas"*... e *"induzem a uma relação cooperação/concorrência entre sócios/rivais"*. Ressalta que tais negociações *"resultam sempre em parcerias estabelecidas por contratos não formais e suas inter-relações se efetuam entre agentes e/ou instituições assimétricas, no que diz respeito aos recursos políticos e financeiros disponíveis pelas partes"*. (g.n.)

JUNQUEIRA e INOJOSA (1993, p. 86-90) criticam o processo incompleto das mudanças, rumo à descentralização, ocorrido na gestão municipal em administrações democráticas, as quais *"introduziram a participação popular nas decisões sobre como e onde aplicar os recursos, mas não mudaram a forma de gerenciar sua aplicação"*. Diagnosticam que tais administrações não foram capazes de transformar também sua forma de agir de

maneira coerente com os princípios democráticos e participativos, pois *“têm sido reféns do medo da corrupção e presas dos que as ameaçam com uma prática legalista paralisante”*.

Para JUNQUEIRA e INOJOSA, descentralizar o poder, dando maior autonomia aos agentes da Administração Pública (hoje meros executores de determinações superiores), permitindo que, em suas áreas específicas, possam realizar os objetivos definidos junto com a população, conforme decisões tomadas em fóruns e conselhos setoriais, transforma aqueles agentes em “sujeitos” da sua relação com a população, aumentando sua responsabilidade por erros e acertos, ao mesmo tempo em que convida e compromete a população a participar da gestão. Consideram, também, que descentralizar o poder facilita *“o controle popular, este sim capaz de detectar a corrupção e a incompetência”*. Denunciam ainda que, os mecanismos de controle administrativo, idealizados para coibir as práticas clientelistas e autoritárias, encontram-se hoje, de maneira geral, por elas deturpados, servindo a interesses privados das corporações e não à defesa do cidadão, razão pela qual merecem atenção especial.

Com relação a este estudo, os pontos que se destacam da reflexão desses autores são: poder local como resultante do jogo entre vários interesses em disputa; concentração de projetos inovadores na área pública onde ocorrem parcerias e surgem grupos criativos; tendência de deslocamento do processo de legitimação política e social de governos e demandas nos aspectos geográfico e de conteúdo; característica dos fenômenos da área pública (políticos e sociais) impondo a necessidade de ultrapassar as fronteiras entre o administrativo e o político; relação cooperação/concorrência entre sócios/rivais estabelecida por contratos não formais entre agentes e/ou instituições assimétricas; processo incompleto de descentralização do poder dificultando o encaminhamento a interface com a sociedade.

Não se pretende aqui confrontar essas idéias e reflexões, mas somente evidenciar que o processo de evolução da gestão local no Brasil ocorre num ambiente conflituoso que coloca inúmeros desafios, mas ao mesmo tempo em que mostra potencialidades e experiências inovadoras.

### 1.5 – O ICMS Ecológico: Um Caso Paradigmático

Este tópico faz um breve relato da experiência do ICMS Ecológico, que serviu de estímulo para o início desta pesquisa, um dos 100 semifinalistas do Prêmio Gestão Pública e Cidadania (FGV/Fundação Ford), do ano de 1996. Utilizou-se como fontes de informação:

- documentos do “Projeto ICMS Ecológico” contidos nos arquivos do Prêmio Gestão Pública e Cidadania;
- dissertação de mestrado de Wilson Loureiro;
- pesquisa de campo, realizada por este pesquisador, entre 29.05.00 e 02.06.00, por meio de entrevistas abertas, com o objetivo de obter informações subjetivas sobre a experiência do ICMS Ecológico no Paraná (anexo 5).

O “ICMS Ecológico” associa indicadores de quantidade e de qualidade de área preservada e dos mananciais, diferindo substantivamente da experiência dos demais estados, que utilizam como indicador apenas a quantidade de área preservada. O critério dos demais estados (ressalve-se Mato Grosso, que no ano de 2001 adotou critério idêntico ao do Paraná) tem caráter estritamente indenizatório, “compensando” os municípios que possuem área de preservação pelo fato de eles não poderem explorar economicamente tais áreas, o que limitaria as possibilidades de desenvolvimento daquela comunidade. Então, ao justificar uma indenização, a existência de uma área de preservação ambiental é vista como “morte”. Ao contrário, o critério do Paraná tem como fundamento que preservação do meio-ambiente é vida! Ao combinar os indicadores de quantidade e de qualidade da área de preservação, o Paraná aponta para a melhoria da qualidade ambiental de cada área.

O “ICMS Ecológico” é um instrumento utilizado pelo Estado do Paraná para articulação da ação dos governos locais na política estadual de meio-ambiente. Aplica o princípio do “protetor beneficiário” (ou seja, protegeu, beneficia-se, não protegeu, perde) à realidade de preservação do meio-ambiente e dos mananciais de abastecimento de água.

A premiação consiste no repasse de 5% da Quota Parte do ICMS a ser distribuída pelo Estado do Paraná da seguinte maneira:

- 2,5% para municípios com mananciais de abastecimento, de acordo com critérios técnicos definidos pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos; e
- 2,5% para municípios com unidades de conservação ambiental, de acordo com critérios técnicos definidos pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento do meio ambiente.

Obs.: no caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, considera-se o critério de maior compensação financeira.

Com isto, a promoção atividades de recuperação do meio-ambiente foi transferida para as comunidades locais. O custo dessa transferência é apenas o suficiente para os órgãos de meio-ambiente do estado efetuarem o cadastramento e monitoramento das áreas (cerca de US\$ 40.000/ano para todo o Estado do Paraná).

Como a questão da qualidade ambiental passou a ser relevante para a transferência de recursos aos municípios, esses órgãos de meio-ambiente passaram a ser cobrados sobre informações precisas e confiáveis, bem como um cadastramento muito mais preciso e detalhado do problema em todo o Estado. Isto fez elevar a capacitação técnica do governo estadual sobre o meio ambiente, com investimentos mínimos e resultados surpreendentes. Com os novos conhecimentos adquiridos junto à comunidade e a instituições internacionais, e com o aumento da demanda por informações técnicas, os funcionários especialistas em meio-ambiente foram mais valorizados.

De início, foi feito um cadastramento qualitativo das áreas, que passaram a ser monitoradas. Então, os governos locais, em busca de melhorar sua performance, ganharam uma nova dinâmica no setor. Na realidade, a política ambiental na esfera local era quase que inexistente. Sem “know how” próprio, os gestores locais foram levados a dialogar com a comunidade local sobre o que fazer nesse setor.

Havia um grande potencial por parte de ambientalistas de várias origens (ONG's locais, universidades, instituições internacionais, etc.) para desenvolvimento de projetos específicos para cada localidade, porém não havia recursos públicos. A maioria dos

municípios sequer tinha uma rubrica orçamentária para projetos ambientais. Além disso, ainda que se ajustassem os orçamentos, tais verbas seriam reduzidas das dotações dos demais setores (educação, saúde, assistência social, etc.). Então, as empreiteiras e demais fornecedores dos municípios aceitaram financiar os projetos dos ambientalistas.

A professoras incluíram a questão ambiental local nos seus roteiros de aulas, bem como passaram a conscientizar grupos de pais de alunos. Os vereadores estudaram e aprovaram legislações (de uso e ocupação do solo, de atividades industriais, etc.) consistentes com os projetos dos ambientalistas. Os agricultores reduziram o uso de pesticidas químicos que afetavam o ciclo ecológico de espécies diversas. Os proprietários de terra passaram a registrar suas áreas de mata como “Reserva Particular do Patrimônio Natural”, gravando essas reservas em suas escrituras imobiliárias e sujeitando-as à fiscalização e controle de manejo conforme as normas do IAP. As indústrias instalaram filtros e outras soluções para tratamento de resíduos, muitas delas desenvolvidas com tecnologia própria da região. A imprensa local participou da conscientização ecológica de toda a comunidade, divulgou um acompanhamento permanente dos avanços que iam sendo obtidos, bem como fiscalizou e denunciou aqueles setores menos cooperativos, tecendo elogios (e assim, reforçando a prática) dos mais cooperativos. A igreja, grupos de capoeira, artistas e outros formadores de opinião, passaram a contribuir com sua linguagem em eventos e festas, bem como em cursos, facilitando a conscientização das diversas camadas sociais. Outros agentes do poder local se envolveram de maneiras diversas.

Municípios com grandes áreas de preservação, que por falta de verbas e perspectivas estavam se tornando “cidades-fantasmas”, voltaram a florescer. O meio-ambiente tornou-se o seu maior capital, pois passaram a receber o “royaltie ambiental” e assim o cuidado, o carinho e a identificação da imagem dos municípios com seu patrimônio ambiental passaram a “dar frutos”. O patrimônio ambiental transformou-se em importante cartão de visitas e motivo de atração de turismo ecológico, bem como atividades relacionadas a produção de mudas, criatório de espécies aquáticas, etc. O turismo passou a absorver produtos artesanais da região, principalmente alimentos (queijos, compotas, conservas, etc.) e souvenirs de toda espécie. Também ganhou novo impulso o consumo da arte e do folclore, expresso através da música, da dança, da escultura, da poesia, etc. Além de ver a renda aumentar e o desemprego diminuir, essas cidades ganharam, sobretudo, uma nova identidade.

O povo passou a ter orgulho da sua cidade.

Com tudo isto, após sessenta anos de inúmeras tentativas frustradas, os progressos foram significativos. Com relação ao item das unidades de conservação ambiental, conforme LOUREIRO (2000), os resultados foram os seguintes:

- a) a superfície das áreas protegidas, em oito anos de aplicação (1992 – 1999), apresentou um incremento de 142,82%, passando de 793.381,68 hectares em 1991, para 1.926.557,49 hectares em 1999;
- b) a qualidade de preservação das RPPN's (Reservas Particulares de Proteção Natural), entre 1997 e 1999, período em que passaram a ser acompanhadas essas áreas, evoluíram do escore médio de 0,7 pontos para 1,5 pontos (dentro de um escore de 0 a 6,0 pontos);
- c) o tema foi popularizado, especialmente junto aos formadores de opinião, e no meio acadêmico (consta de ementas de cursos universitários de Biologia, Direito, Agronomia, Engenharia Florestal, e outros;
- d) aprimoramento institucional das unidades encarregadas da gestão ambiental que, alterando seu foco de ação do princípio “poluidor-pagador” para o princípio “protetor-beneficiário”, passaram a privilegiar o tratamento preventivo dos problemas ambientais, implicando inclusive na reformulação organizacional e capacitação técnica;
- e) justiça fiscal pela conservação da biodiversidade, beneficiando 40% dos municípios paranaenses, sendo que em doze deles o ICMS Ecológico representa mais da metade da transferência de ICMS;
- f) corredores de biodiversidade, decorrente da interação entre Unidades de Conservação, reservas Florestais, Áreas de Preservação Ambiental, Reservas, Particulares de Patrimônio Natural, etc.;
- g) geração de trabalho, envolvendo empregos diretos (professores, guarda-parques, operários de manutenção florestal), e empregos indiretos gerados pelo ecoturismo (lanchonetes, pousadas, organização de viagens e visitas,

etc.);

- h) possibilidade de reprodução da proposta em outros estados, com a vantagem de adaptar-se às especificidades regionais;
- i) despertar para exploração de políticas tributárias, havendo várias aplicações por meio do IPTU, bem como o Projeto de Lei Complementar nº 127/92, relativo ao FPM, que dispõe sobre “reserva do Fundo de Participação dos Municípios, destinada a Municípios que abrigam em seus territórios Áreas naturais Protegidas”.

Para LOUREIRO (entrevista, anexo 5), *“a aplicação do FPE ecológico (adoção do critério ecológico para repasse do FPE), poderia induzir os Estados a optar por atividades econômicas sustentáveis, bem como outras ações de manejo. Aprendendo com o FPE Ecológico, cada Estado tenderia também a adotar o ICMS Ecológico para água, áreas verdes, poluição do ar, lixo, etc.”*

Na opinião de SAMEK (entrevista, anexo 5), a experiência do ICMS Ecológico é um processo educativo, que atrai universitários, pesquisadores e setores da administração pública a fim de replicar o princípio do “protetor-beneficiário” para outras políticas públicas.

A indução financeira, por meio da modelagem de transferência de um recurso que a Constituição Federal já prevê que deve ser distribuído aos Municípios, apoiada no princípio do “protetor beneficiário”, tem baixa relação custo/benefício e alto índice de alcance dos resultados planejados.

Mais do que todo o ganho ambiental e econômico envolvido, o que esse exemplo nos transmite é a certeza de que a filosofia do “protetor-beneficiário” está se consolidando, gerando massa crítica, podendo ser aplicada a inúmeras outras políticas em que o Estado pretenda o envolvimento do poder local, tais como educação, saúde, atenção à infância, emprego, saneamento, agricultura, etc.



## 1.6 – Conclusão Parcial

Faremos a seguir uma relação entre as reflexões dos itens anteriores e o objetivo desta pesquisa.

Vimos que no federalismo brasileiro, as atribuições das diferentes esferas não são claramente definidas e a autonomia municipal é relativa, permeada de diversas interferências e comandos de coordenação. Então, se já existem interferências diversas na autonomia municipal, é aceitável a discussão de formas de articulação intergovernamental visando o real alcance dos objetivos fundamentais dessa federação.

Vimos que as transferências intergovernamentais no Brasil representam parcela significativa da Receita Disponível Total dos municípios, sendo que a participação relativa de cada tipo de transferência varia de acordo com a Região do país e até mesmo de um estado para outro. Então, se corretamente modeladas, as transferências intergovernamentais podem ser um instrumento significativo para articulação intergovernamental, sendo que, para criar um processo de indução nacional, deve-se modelar segundo o “Tipo Ótimo de Indução” (que definiremos e aprofundaremos adiante) todas as transferências de recursos existentes, ou ao menos as mais importantes, já que, efetuando a modelagem de apenas uma transferência de recursos é insuficiente para alcançar os mesmos resultados em todas as regiões e estados.

Vimos que inúmeras ações relativas ao desenvolvimento humano, que podem ser executadas no âmbito da gestão local, muitas vezes não se concretizam em virtude dos desequilíbrios nas disponibilidades de recursos financeiros, bem como de competência da gestão local (conhecimento, continuidade administrativa, soluções locais adequadas, servidores valorizados, etc.), e coordenação (ou articulação) regional ou nacional, em torno de políticas gerais. Então, o sistema de transferências intergovernamentais de recursos deve garantir uma quantidade mínima “per capita” de recursos a cada município, sendo desejável que possa também estimular o desenvolvimento de suas competências e favorecer a articulação em torno de políticas gerais.

Vimos que a Gestão Local decorre das decisões do Poder Local, resultante de um processo conflituoso de evolução da gestão local no Brasil ocorre num ambiente que coloca inúmeros desafios, mas ao mesmo tempo mostra potencialidades e experiências inovadoras. Então, deve-se criar mecanismos práticos que colaborem para a superação



daqueles desafios, e para que as potencialidades sejam multiplicadas rapidamente, acelerando o processo de desenvolvimento e cidadania no Brasil.

Vimos o exemplo paradigmático do caso do ICMS Ecológico, que se consolida e provoca reflexões na área da administração pública. Então, entre as diferentes alternativas de indução e articulação da gestão local, o uso da “alavanca” financeira, mediante a modelagem das transferências intergovernamentais de recursos merece ser explorada.

**Capítulo 2**

**A Teoria do Agenciamento e**

**o Setor Público**

## Capítulo 2 – A Teoria do Agenciamento e o Setor Público

Esse capítulo apresenta, de maneira muito sucinta, a base teórica de análise desta pesquisa.

Sem a pretensão de uma revisão teórica, pretende, inicialmente, sintetizar os conceitos econômicos da Teoria do Agenciamento, que: explicita os problemas da relação "agente X principal" e aponta a sua superação por meio de um contrato de incentivos corretamente estipulado e monitorado. Depois, pretende apresentar sua aplicação à coordenação das relações entre os componentes da República Federativa do Brasil, formada por entes federativos (União, Estados e Municípios) e atores sociais e econômicos, com vistas a determinado fim.

### 2.1 – Na Economia

Segundo CANO MARTIN (1987, p. 11), *"a Teoria do Agenciamento procura explicar as relações contratuais entre os membros de uma firma, onde seus membros são motivados exclusivamente pelos seus próprios interesses. Procura-se determinar as formas ótimas que tais contratos devem assumir para que seja proporcionada a convergência entre os interesses dos indivíduos e os objetivos da firma"*.

Existe uma relação de agência sempre que se verifica uma relação de mandante/mandatário, na qual o primeiro (Principal) confia a realização de uma tarefa a outrem (Agente).

Conforme SIFFERT FILHO (1996, p. 28), *a Teoria da Agência se interessa por um tipo de relação bastante freqüente no sistema econômico, ou seja, as relações bilaterais entre um indivíduo – o principal e um outro – o agente – nas quais três condições necessárias se fazem presentes:*

- (1) o agente dispõe de vários comportamentos possíveis de serem adotados;*
- (2) sua ação afeta o bem-estar das duas partes;*
- (3) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal, havendo assimetria informacional”.*

O centro do estudo da Teoria do Agenciamento reside na questão da assimetria informacional, que consiste no fato de duas partes, que se relacionam, não deterem a mesma informação, colocando uma das partes em desvantagem para o controle efetivo do dito relacionamento. Se o “agente” atua em nome do “principal”, e a satisfação do “principal” depende dessa atuação, então para garantir a sua satisfação o “principal” deve predizer (assegurar-se, ter certeza) de que a atuação do “agente” será aquela que maximize a satisfação do seu objetivo. Para tanto, deverá formular um contrato com esquemas de incentivo e de monitoramento eficientes. Ressalte-se que os esquemas de incentivo podem abranger estímulos positivos ou negativos, por meio de prêmios ou punições (tais como multas e penalidades contratuais).

A relação entre principal e agente pode apresentar cinco tipos de problemas: a seleção adversa, o risco moral, as pendências e disputas, as dificuldades de acompanhamento e controle, e as redes de contratos.

#### a) A seleção adversa

A seleção adversa ocorre quando o tipo de esquema de incentivos formulado leva o “agente” a escolher exatamente o inverso daquilo que deseja o “principal”. Ou seja, ocorre o rompimento entre as preferências do “principal” e do “agente”.

O exemplo típico de seleção adversa é o caso do azulejista contratado por hora trabalhada. Nesse tipo de contrato, um trabalho executado em ritmo normal é previsto para ser concluído em certa quantidade de horas, gerando então certa previsão de custo (quantidade horas previstas X preço da hora trabalhada). Entretanto, é grande a possibilidade de o profissional demorar muito para realizar o serviço, aumentando a sua remuneração sem que esse acréscimo de tempo melhore o resultado do serviço. Por isso, é comum que esses e outros serviços sejam contratados por empreitada ou por quantidade (neste caso, metros de azulejo assentado), exigindo-se certo grau de qualidade no acabamento. Dessa forma, o preço total do serviço já está combinado desde o início, e não há como o trabalhador aumentar sua remuneração mediante qualquer artifício, sendo que irá interessar-se em executá-lo o mais rápido possível, respeitada a qualidade desejada.

Outro exemplo de seleção adversa é o caso do vendedor que recebe um salário mensal. Estando garantido o seu ganho, deverá apenas cumprir seu horário, não tendo que se esforçar para aumentar as vendas. Por isso, é comum que vendedores sejam remunerados com parte fixa, parte comissionada e prêmios por metas elevadas. Assim, mesmo tendo um ganho fixo para garantir certos períodos de vendas fracas, o vendedor se esforçará por toda venda possível (visando a comissão), bem como em atingir metas (visando o recebimento de prêmios).

#### **b) O risco moral**

O risco moral (ou “moral hazard”) surge dos problemas subjacentes à criação dos contratos e refere-se à possibilidade de o “agente”, depois de firmado o contrato, valer-se de “brechas contratuais” para agir em interesse próprio, impondo um prejuízo ao “principal”. Neste caso, o principal, no momento de estabelecer as cláusulas contratuais, deve ter em conta as considerações estratégicas que permitam o monitoramento do contrato por meio de especificação dos objetivos e metas, formulando o sistema de recompensa dos agentes vinculado àqueles objetivos e metas.

O exemplo típico de risco moral é o caso do seguro de automóveis. Alguém que não tem seguro de veículo, dirige todo o tempo com absoluto cuidado, só dando causa a alguma ocorrência excepcionalmente. Em princípio, o contrato de seguro seria destinado a cobrir o prejuízo dessa situação excepcional e inevitável. Entretanto, após feito o contrato de

seguro, existe a possibilidade de o segurado dirigir com menos zelo e até mesmo vir a causar alguma ocorrência evitável, deixando o prejuízo para a seguradora. Por isso, existem a franquia e o bônus por de renovação. A franquia destina-se a induzir o segurado a dirigir com zelo, evitando pequenas colisões. Com a franquia, a seguradora só cobre os reparos de colisões de maior valor, sendo que estas representam maior risco à própria segurança física do condutor do veículo e, em princípio, o condutor não se exporia a risco voluntariamente. Já o bônus de renovação, induz o segurado a evitar todo e qualquer tipo de ocorrência, pois é cumulativo ano a ano. Assim, a seguradora pretende que realmente só venha a arcar com indenizações totalmente inevitáveis.

#### **c) As pendências e disputas**

As pendências e disputas são presentes em todos os contratos. Por isso, é comum que se adotem salvaguardas, ainda que elas impliquem algum custo. O custo dessas salvaguardas são conhecidos como “custos de transação”, ou seja, aquele custo que garante que a transação seja preservada.

Exemplos de salvaguardas são a contratação de advogados para redigirem com precisão e clareza os contratos, de tabeliães para reconhecerem firmas e registrarem os contratos, de peritos para efetuarem medições e laudos sobre o objeto dos contratos, de observadores e auditores externos para atestarem a lisura de procedimento das partes, etc. Em muitas situações, é preferível incorrer nestes custos para que o contrato possa produzir os efeitos pretendidos. Entretanto, algum risco de pendências e disputas sempre existirá, já que é da natureza dos contratos que eles sejam considerados incompletos, pois é impossível se prever antecipadamente todas as contingências possíveis de ocorrerem ao longo da sua execução.

#### **d) As dificuldades de acompanhamento e controle**

As dificuldades de acompanhamento e controle dizem respeito ao fato de o “principal” não observar continuamente o trabalho do agente. Este problema é pequeno em empresas ditas “familiares”, onde vale a máxima que “o gado só engorda sob os olhos do dono”. Nesse tipo de empresa o dono (principal) observa continuamente o trabalho de cada um dos funcionários (agentes), bem como sabe julgar a qualidade do desempenho de seus funcionários, pois é um especialista no seu ramo de negócio. Entretanto, em organizações

onde o dono (principal) não pode observar continuamente o trabalho de seus funcionários (agentes), ou ainda que o faça não sabe julgar a qualidade do desempenho de seus funcionários, pois não é um especialista no seu ramo de negócio, surge a dificuldade de acompanhamento e controle. Então, o “principal” necessita de mecanismos de monitoramento, que lhe informem sobre a quantidade e qualidade daquele desempenho.

Algumas vezes, é impossível monitorar e controlar a qualidade de certo desempenho, pois a qualidade do mesmo só se revela em um momento posterior à realização do trabalho. É o caso do trabalho de manutenção preventiva de máquinas, cuja eficácia não se revela pelo fato da mesma ter sido realizada ou não, mas sobretudo pela quantidade de defeitos que as respectivas máquinas apresentam durante suas etapas de operação. Então é necessário implementar mecanismos sofisticados de monitoramento por objetivos e metas. Então, alguém deve observar e relatar os resultados do trabalho.

Ainda sobre a observação e controle, é preciso que aquele que realize o monitoramento em lugar do principal, o faça com independência, sem a possibilidade de ser cooptado pelo “agente monitorado”. Por isso, é comum a instalação de sistemas eletrônicos de monitoramento, “caixas de reclamação” para os clientes da empresa informarem sua (in)satisfação em relação aos produtos e serviços que consome ou sobre o atendimento recebido, a criação de departamentos de ouvidoria, a contratação de empresas de auditoria independente, etc.

### c) As Redes de Contratos

Uma organização pode ser vista como um conjunto de contratos, nos quais o principal de um contrato é o agente em outro contrato, e a cada momento o agente é movido por seus próprios interesses. Então, uma organização é constituída internamente por seus membros, que se relacionam no dia-a-dia, em diversas funções e atividades. Também deve-se considerar que a organização não existe isoladamente, mas revela sua existência sobretudo nos seus relacionamentos, em que a organização aparece ora como “principal” e ora como “agente”, sendo que seus atos geram conseqüências para outras partes externas à organização e vice-versa. Então, a dinâmica de uma organização se desenvolve em uma “rede de contratos”.

No caso de uma empresa, seus resultados dependem de seus relacionamentos: internos (relações entre seus diversos funcionários, em diversas funções) e externos (com

clientes, fornecedores, governo, comunidade, etc.). Vejamos um exemplo elaborado por MARTINEZ (1998, p. 3), que mostra, numa empresa, algumas relações Principal X Agente, e o que o principal espera do agente:

#### QUADRO 7

#### REDE DE RELAÇÕES “PRINCIPAL X AGENTE”:

#### NUMA EMPRESA

PRINCIPAL	AGENTE	EXPECTATIVAS DO PRINCIPAL
Acionista	Gerentes	Gerentes maximizem a riqueza do Acionista (ou o valor das ações).
Debenturistas	Gerentes	Gerentes maximizem o retorno do Debenturista.
Credores	Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento dos contratos de financiamento.
Clientes	Gerentes	Gerentes assegurem a entrega de produtos de valor para o Cliente. Maior qualidade, menor tempo, maior serviço e menor custo.
Governo	Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias das Empresas.
Comunidade	Gerentes	Gerentes assegurem a preservação dos interesses comunitários, cultura, valores, meio ambiente, etc.
Acionista	Auditores Externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações financeiras (foco na rentabilidade e na eficiência).
Credores	Auditores Externos	Auditores externos atestem a validade das demonstrações financeiras (foco na liquidez e no endividamento).



Gerentes	Auditores Internos	Auditores internos avaliem as operações na ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valor.
Gerentes	Fornecedores	Fornecedores supram as necessidades de materiais dos Gerentes no momento necessário e nas quantidades requisitadas.
Gerentes	Empregados	Empregados trabalhem para os gerentes, atendendo às expectativas com o melhor de seus esforços.

Em todas essas relações, existem contratos, escritos ou não, rígidos ou flexíveis, que determinam a atuação de cada “agente” e a probabilidade desta atuação atender a expectativa do “Principal”.

Em certos casos, quando o atendimento de uma expectativa depende da atuação de um grupo de pessoas, será necessário formular contratos (esquemas de incentivos e monitoramento) balizados pelos resultados (ou metas) desse conjunto, que pode corresponder a um time de futebol, ou a um departamento de uma organização, ou a uma organização como um todo, etc. Nesta situação, é imprescindível que todos os envolvidos sejam conscientizados sobre a sistemática de monitoramento e remuneração, de forma que cada um passa a melhorar seu próprio desempenho, bem como a controlar o desempenho dos demais para que a sua contribuição no processo não seja maculada pelo desempenho insatisfatório de outro.

Por exemplo, num time de futebol é comum que se estabeleçam prêmios coletivos, pagos igualmente para todo o time, pela vitória em cada jogo. Com isto, cada um deve se esmerar na sua função e atuar em prol do grupo, armando jogadas para outros concluírem, fazendo “tabelas” e triangulações, dando cobertura ao companheiro que se desloca, aceitando a sua substituição quando oportuna, etc. No caso de uma indústria, cada operário deve contribuir, do início até o final, desde a separação da matéria prima até o controle de qualidade e embalagem, para que o processo produtivo seja rápido, sem desperdícios e resulte em um produto final dentro do padrão desejado. Nesse caso, é comum oferecer-se prêmios ao departamento por unidades de produto acabado, pela ausência de

desperdício. No caso de um comércio varejista, é comum atribuir-se prêmios para toda a empresa através dos resultados das vendas, já que uma venda não depende apenas da atuação dos vendedores, mas também da limpeza do estabelecimento, da arrumação dos produtos nas prateleiras, da aquisição programada para reposição das mercadorias que saem dos estoques, etc.

Em síntese, o que a Teoria do Agenciamento ensina é que, para o sucesso de uma relação “principal” X “agente”:

- o esquema de incentivos (a forma de remuneração do “agente”) deve ser modelado de forma que o “agente” tenha interesse em atingir o objetivo do “principal”;
- a confecção do contrato deve prever as diversas alternativas de comportamento possíveis do “agente”, formulando-se cláusulas e critérios de monitoramento seguras;
- devem haver salvaguardas diversas (tantas quantas forem necessárias) para evitarem-se pendências e disputas que inviabilizem a sustentação do contrato;
- quando o “principal” não observa continuamente o desempenho do “agente” e/ou não sabe julgá-lo, deve estabelecer um sistema de monitoramento confiável, preferivelmente não relacionado às tarefas executadas, mas sim aos resultados dessas tarefas;
- quando uma organização é formada por um conjunto de contratos, o esquema de incentivo e o monitoramento do desempenho devem abranger o conjunto da organização, de forma a comprometer todos os membros da organização (entre os quais existem diversos relacionamentos de “principal” X “agente”) com os objetivos de seu proprietário (principal).

## 2.2 – Na Área Pública: Rede Complexa de Relações “Principal” X “Agente”

Na área pública, Também podemos entender as relações da Federação Brasileira e da Gestão Local como conjuntos de contratos, considerando que cada uma das partes envolvidas age de acordo com seus próprios interesses, sendo que o “principal” tem suas expectativas em relação à atuação do agente, pois estas lhe trazem conseqüências, e podem ser (ou não) satisfeitas.

Apresentaremos três cadeias de relações “Principal” X “Agente”, que ocorrem no dia-a-dia da área pública, em três abordagens diferentes do ambiente da gestão local, compreendendo: uma visão do setor público como “principal” diante dos particulares, as delegações da relação político administrativa e as motivações que orientam o conflito dos “jogadores que disputam o Poder Local”.

### 1ª Cadeia de Relações “Principal” X “Agente” – O Setor Público Como Principal

Para uma noção mais nítida da complexidade da cadeia de contratos na área pública, apresentamos alguns exemplos em que o Setor Público é o Principal e o particular é o Agente.

#### QUADRO .....

#### REDE DE RELAÇÕES “PRINCIPAL X “AGENTE”:

#### NA ÁREA PÚBLICA, COM O SETOR PÚBLICO COM “AGENTE”

PRINCIPAL	AGENTE	EXPECTATIVAS DO PRINCIPAL
Órgão de Meio-Ambiente	População em Geral	Não jogue lixo nas vias públicas Não jogue entulho em terrenos baldios Não jogue detritos em bueiros e córregos
Órgão de Trânsito	Pedestre	Atravesse sempre na faixa de pedestre

Trânsito		Utilize as passarelas
Órgão de Trânsito	Motorista	Respeite a sinalização Respeite a faixa de segurança e o semáforo de pedestres
Professora	Estudante	Não falte às aulas Preste atenção às explicações e exponha suas dúvidas Estude as lições e faça os exercícios propostos
Poder Executivo, em Gestões Participativas	Cidadão	Envolve-se nos processos decisórios implementados Colabore em atividades de mobilização coletiva

Como esses exemplos, muitos outros podem ser elencados. O que se pode concluir é que, em grande parte, o resultado das políticas públicas é afetado pelas ações e omissões dos particulares. Portanto, não devemos perder de vista que os “Esquemas de Incentivos” para a Administração Pública, para serem eficientes, devem contemplar também essa relação “Principal X Agente”, incluindo-se o particular como agente, induzindo-o a colaborar para o objetivo do “Esquema de Incentivo”.

## 2ª Cadeia de Relações “Principal” X “Agente” – Delegações da relação político administrativa

SLOMSKI (1999, p. 68 e 69) apresenta o cidadão como sócio-beneficiário do Estado, e não como seu cliente. Esta apresentação decorre do fato de que é o cidadão que provê os recursos de Estado, em decorrência do pacto social, visando a execução de serviços diversos, inclusive aqueles que não podem ser providos pelo mercado, tal como a justiça e as leis regulamentadoras do convívio social.

Para a concretização dos serviços públicos, o cidadão elege um gestor, que nomeia auxiliares diretos (secretários), que coordenam os trabalhos das diversas áreas

(departamentos) onde os serviços são prestados por servidores públicos. Isto constitui uma cadeia de delegações, em que o cidadão (principal) delega a concretização de seus interesses ao agente (gestor eleito), porém não pode escolher diretamente os demais agentes (ministros ou secretários, diretores e servidores públicos) dessa cadeia, que irão receber sub-delegações até aqueles que realmente prestam os serviços. São as relações internas dessa cadeia de delegações que irão concretizar, ou não, as expectativas do cidadão.

#### QUADRO .....

#### REDE DE RELAÇÕES “PRINCIPAL X “AGENTE”:

#### CADEIA DE DELEGAÇÕES NA ÁREA PÚBLICA

PRINCIPAL	AGENTE	EXPECTATIVAS DO PRINCIPAL EM RELAÇÃO À CONDUTA DO AGENTE
Cidadão	Gestor eleito	Melhore as condições de vida do povo.
Gestor Eleito	Secretário	Apresentem planos técnicos eficazes e articulação competente junto à sociedade e demais setores do governo.
Secretário	Diretor de Área	Exerçam liderança e comando efetivo dos servidores para a execução dos planos definidos.
Diretor de Área	Servidor Público	Trabalhem para os diretores, atendendo às expectativas com o melhor de seus esforços.

Nota – Neste caso estamos supondo um cidadão (tanto individualmente, como parcela majoritária das comunidades) com postura ética positiva. Obviamente, a expectativa pode variar conforme varia a postura ética.

#### 3ª Cadeia de Relações “Principal” X “Agente” – Jogadores que disputam o Poder Local

Nesta cadeia de contratos, nos referimos à “Gestão Local” como sendo o conjunto de decisões emanadas do Poder Local, o qual, como já foi dito, resulta do entrelaçamento de interesses dos diversos jogadores em disputa.

QUADRO .....

REDE DE RELAÇÕES “PRINCIPAL X “AGENTE”:

ENTRE OS JOGADORES QUE DISPUTAM O PODER LOCAL

PRINCIPAL	AGENTE	EXPECTATIVAS DO PRINCIPAL EM RELAÇÃO À CONDUTA DO AGENTE
Capitalistas que dependem das ações do governo	Gestão Local	Tenha capacidade crescente de adquirir e pagar por obras, materiais e serviços.
Capitalistas que dependem da regulamentação do governo	Gestão Local	Reduza regulamentação de suas atividades e, com relação às regulamentações remanescentes, realize controles eficazes, evitando a concorrência desleal.
Elites Sociais Locais	Gestão Local	Reconheça seu conhecimento e implemente seus valores e soluções.
Movimentos sociais	Gestão Local	Viabilize suas reivindicações, bem como respeite e resguarde os direitos difusos.
Poder Executivo	Gestão Local	Viabilize a execução de seus planos e sua reeleição.
Poder Legislativo	Gestão Local	Gere a satisfação de suas promessas e compromissos de campanha.
Poder Administrativo	Gestão Local	Garanta os seus empregos e o regular pagamento de seus salários.

Nesta cadeia de relacionamentos, constatamos que, no dia-a-dia, todos os jogadores que disputam o Poder Local dependem de um recurso em comum: o recurso

financeiro. Ou seja, todos estão “de olho” no dinheiro dos cofres públicos do governo local, visando que tais recursos sejam destinados a responder às suas próprias expectativas. Ora, os recursos financeiros do governo local são escassos e essa disputa em torno da destinação de tais recursos é acirrada. Entretanto, a manutenção desses recursos e até mesmo o seu aumento, são causas que interessam a todos. Ressalte-se que a cadeia de relações relativas às delegações da relação político administrativa também estão abrangidas nesta cadeia e, portanto, nesta condição de interesse pela manutenção e crescimento dos recursos financeiros da gestão local.

### **2.3 – Conclusão Parcial**

Neste capítulo vimos como funciona a relação “Principal X Agente”, segundo a Teoria do Agenciamento. Também vimos que essa teoria também é aplicável ao Setor Público.

Sem a pretensão de fixar um modelo exaustivo e conclusivo, demonstramos que o espaço público é permeado por diversas cadeias de relação “Principal” X “Agente”, compondo então uma rede complexa de relações “Principal X Agente”.

Com estas noções, nos próximos capítulos, não estudaremos detalhadamente cada um dos “nós” dessa rede complexa, mas apenas tendências e possibilidades da rede (ou campos da rede) virem a se desintegrar ou então a se juntar, consolidar, tornar-se coesa.

**Capítulo 3**

**As Modelagens das**

**Transferências Tributárias a**

**Municípios**



## Capítulo 3 – As Modelagens das Transferências

### Tributárias a Municípios

São objetivos deste capítulo:

- Propor eixos de análise para as modelagens de transferências intergovernamentais de recursos, tendo como principal referência os riscos e recomendações da Teoria do Agenciamento;
- Analisar a experiência brasileira, diante de cada eixo de análise, destacando as melhores e as piores práticas, bem como hipóteses de aperfeiçoamento,, compreendendo:
  - Análise conforme as espécies de critérios;
  - Análise conforme a relação setorial ou temática do critério.

A Quota parte do ICMS terá especial atenção, pois é o único grande repasse com critério não padronizado nacionalmente, permitindo assim a experimentação, adaptação, seleção natural e evolução de critérios de rateio para transferência tributárias.

As 26 modelagens diferentes de critério de repasse (sintetizadas na Tabela 5), formuladas em diversos ritmos, por cada Estado, apresentam ampla variedade de temas tratados (educação, saúde, meio-ambiente, etc.). Ainda, com relação a cada tema, as formas de modelagem dos critérios são variadas.

### 3.1 – Eixos de Análise

Para permitir uma análise sistemática das transferências intergovernamentais de recursos, propomos a adoção de eixos de análise, conforme o quadro abaixo.

#### QUADRO .....

#### RESUMO DOS EIXOS DE CLASSIFICAÇÃO

EIXO		CARACTERÍSTICA			
A	Situação no âmbito do orçamento que cede a transferência	negociada		legal	
B	Conexão com o orçamento que recebe a transferência	de uso vinculado		de uso livre	
C	Sentido e direção dos fluxos de recursos	vertical descendente	vertical ascendente	horizontal	misto
D	Função como instrumento de política fiscal	devolução	misto	realocação	
E	Afetação no perfil de distribuição per capita de renda e riqueza	concentrador	neutro	redistributivo	
F	Atualização	estático		dinâmico	
G	Dispersão da Informação	acesso restrito		acesso descentralizado	
H	Qualidade da Informação aos Atores Sociais	detalhada e inteligível		resumida e ininteligível	
I	Aceitação Social dos Parâmetros	tranquila e pacífica		tensa e conflituosa	
J	Validade Técnica dos Indicadores e dos Métodos de Apuração	confiável		questionável	

K	Controle Externo	inexistente	validação externa	apuração externa
L	Relação com temáticas sociais, ambientais ou de gestão.	não existe relação		existe relação
M	Qualidade de afetação do desempenho da gestão local	positiva	neutra	negativa
N	Intensidade de afetação do desempenho da gestão local	nenhuma	moderada	grande

Antes de prosseguir, deve-se ressaltar que as características aqui apresentadas servem apenas como identificação dos extremos de classificação segundo cada eixo. É óbvio que, apreciando-se a realidade, na maioria das vezes a classificação não se dará nos extremos, mas em alguma posição intermediária, seja ela mais central ou mais tendente a um dos extremos.

Passemos a explicitar cada um dos eixos:

a) Situação no âmbito do orçamento que cede a transferência – neste caso as classificações possíveis são as transferências legais (aquelas que a entidade que transfere os recursos já elabora o seu orçamento sem poder contar com elas, já que deverão ser repassadas por força de lei) e as transferências negociadas, também chamadas de discricionárias ou voluntárias (aquelas que são incluídas no orçamento da entidade que transfere os recursos conforme o plano de governo e as negociações com o legislativo e, em geral, são repassadas mediante convênios);

b) Conexão com o orçamento que recebe a transferência – neste caso, pode-se classificar as transferências como “de uso livre” (aquelas que agregam valor ao orçamento da entidade que recebe os recursos, que poderá utilizá-los da forma que lhe for conveniente, como for decidido em seu orçamento e em seu plano de governo) e as “de uso vinculado” (aquelas que a entidade que recebe os recursos não pode usar livremente, devendo aplicar os recursos em atividades ou setores específicos);

c) Sentido e direção dos fluxos de recursos – podem ser verticais descendentes, verticais ascendentes, horizontais ou mistos. São verticais, quando ocorrem entre entidades federativas de diferentes esferas de governo (entre a esfera federal e a esfera estadual, ou entre a esfera federal e a esfera municipal, ou entre a esfera estadual e a esfera municipal). Os fluxos verticais podem ser descendentes (de uma esfera de governo mais centralizada para outra mais descentralizada) ou ascendentes (de uma esfera de governo mais descentralizada para outra mais centralizada). São horizontais quando ocorrem entre entidades federativas da mesma esfera de governo (de um Estado para outro Estado, ou de um Município para outro Município). São mistos os fluxos que envolvem mais de um sentido e/ou direção. Vale ressaltar que o único caso de fluxo misto no Brasil é o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que compreende fluxos verticais descendentes, verticais ascendentes e horizontais.

d) Função como instrumento de política fiscal – neste caso pode-se classificar as transferências como do tipo “devolução” (aquela que repassa o recurso conforme o local de origem da sua arrecadação, devolvendo o recurso à população que recolheu o tributo) ou do tipo “realocação” (aquela que repassa o recurso, segundo critérios variados, para locais diferentes do local de origem da sua arrecadação, permitindo reduzir a desigualdade alocativa da distribuição dos recursos);

e) Afetação no perfil nacional de distribuição per capita de renda e riqueza – neste caso, as transferências de recursos podem ser redistributivo, neutro ou concentrador em relação a um melhor equilíbrio da distribuição da renda e da riqueza no país;

f) Atualização – neste caso, verifica-se a existência de critérios estabelecidos com parâmetros móveis que reflitam “em tempo real” as alterações nos respectivos indicadores, bem como seu prazo legal apuração e a efetiva operação dos mesmos. Pode-se encontrar-se critérios estáticos (sem critério de atualização) ou dinâmicos (com gradações variáveis, entre a atualização mensal até a atualização decenal);

g) Dispersão da Informação – neste eixo, avalia-se o grau de pulverização do acesso à informação sobre o cálculo e determinação do índice de rateio. Se o acesso é restrito (em geral a informação é disponível apenas para órgãos técnicos), ou descentralizado (variando a amplitude de divulgação da informação, feita mediante Diário Oficial ou até

mediante Contas de Energia Elétrica).

h) Qualidade da Informação aos Atores Sociais – neste eixo, avalia-se as informações oferecidas aos atores sociais são detalhadas e inteligíveis, de modo que possam reagir proativamente a essas informações.

i) Aceitação Social dos Parâmetros – neste eixo, avalia-se se a aceitação social dos parâmetros de cálculo escolhidos é “tranquila e pacífica” ou “tensa e conflituosa”. Isto é importante pois, se os atores sociais não conhecem e aceitam os parâmetros escolhidos, tenderão a não se envolver. É o mesmo que ocorre quando duas equipes não se entendem sobre as regras de algum jogo, e por isso decidem não realizá-lo.

j) Validade Técnica dos Indicadores e dos Métodos de Apuração – neste eixo, em que a característica oscila entre “confiável” ou “questionável”, avalia-se se a definição técnica dos indicadores e dos métodos de apuração podem assegurar a lisura do processo de cálculo dos percentuais de rateio, bem como a precisão de seus resultados. Isto significa que os métodos de apuração dos indicadores de cálculo devem ser tecnicamente reconhecidos pelos meios técnicos envolvidos e, se possível, também por centros de conhecimento nacionais e internacionais.

k) Controle Externo – neste eixo, avalia-se se existe, no processo de apuração e cálculo dos percentuais de rateio, a participação de instituições independentes (não envolvidas na relação de transferência), bem como o caráter dessa participação. Desse modo, pode-se classificar o controle externo como “inexistente”, “validação externa” ou “apuração externa”.

l) Relação com temáticas sociais, ambientais ou de gestão – neste caso, examina-se se “existe” ou “não existe” relação do critério com parâmetros relacionados temáticas sociais, ambientais ou de gestão;

m) Qualidade de afetação do desempenho da gestão local – no presente eixo, avalia-se qual tipo de mudança (positiva, neutra ou negativa) se está induzindo na gestão local, quanto à forma e resultado. Esta afetação pode ser voluntária ou involuntária, ou seja, independe da vontade do legislador em afetar a gestão local.

n) Intensidade de afetação do desempenho da gestão local – no presente eixo, avalia-se a possível intensidade (nenhuma, moderada ou grande) em que a modelagem

estabelecida tenderá a afetar a forma e o resultado da gestão local. Esta afetação dependerá da combinação de diversos fatores, tais como: o percentual atribuído ao critério, a proporção relativa do percentual de um critério específico em relação aos demais, a importância do critério para seu público específico, a dinâmica de atualização do percentual, etc.

### 3.2 – Análise das Transferências Tributárias a Municípios, por Espécie

Este tópico apresenta uma análise das transferências tributárias, conforme os eixos de classificação propostos no tópico 3.1, por espécie de critério.

O quadro abaixo dá uma visão geral das espécies de critérios existentes nas transferências tributárias vigentes no Brasil. Os percentuais atuais indicados são os reais praticados. Para o FPM, diz respeito ao princípio geral fixado pelo artigo 91 do Código Tributário Nacional. Para o ITR, o IPVA e o IOF Ouro, são os percentuais constitucionais, nacionalmente padronizados. Para o ICMS, são as médias aritméticas dos percentuais praticados pelos 26 estados brasileiros, obtidos a partir da Tabela 5.

#### QUADRO .....

#### RESUMO DAS TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS A MUNICÍPIOS

#### (DESTINO DOS RECURSOS, POR ESPÉCIE DE CRITÉRIO)

RECURSO	CRITÉRIO		PERCENTUAL ATUAL
	ESPÉCIE	DESCRIÇÃO	
FPM (IR + IPI)	Demanda / Redistribuição	População, combinada com o Inverso da Renda “Per Capita” Estadual	100
ITR	Origem do Tributo	Local da Propriedade Rural Tributada	100
IOF Ouro		Local da Operação Financeira Tributada	100
IPVA		Local do Registro do Veículo Tributado	100

ICMS		Índice do Valor Adicionado	73,87
	Demanda	População Total ou Eleitores	8,12
	Compensação	Quota Fixa, Área Geográfica, etc.	13,16
	Indução Financeira	Receita Própria: de Impostos, Tributária ou Tributária + Transferências	0,73
	Indução Setorial	Educação, Saúde, Agricultura, Meio-Ambiente, Cultura, Indústria, Colaboração Mútua, População Rural, etc.	4,12

### **3.2.1 – Características Comuns a Todas as Espécies de Transferência Tributária**

Preliminarmente, devemos ressaltar as características comuns a todas as transferências tributárias.

No que tange aos eixos “a”, “b” e “c”, todas as transferências tributárias brasileiras possuem as mesmas características, a saber:

- Quanto à situação no âmbito do orçamento que cede a transferência, todas elas são transferências legais (previstas na Constituição Federal e delimitadas na própria Constituição Federal em Leis Federais e Estaduais), o que garante a regularidade dos fluxos de recursos para os municípios;

- Quanto à conexão com o orçamento que recebe a transferência, todas as transferências tributárias brasileiras são “de uso livre” (ressalvadas a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita), garantindo ao Município, de maneira geral, a sua autonomia de gasto;

- Quanto ao sentido e direção dos fluxos de recursos, todas as transferências tributárias brasileiras são verticais descendentes, ocorrendo de uma esfera de governo mais centralizada para outra mais descentralizada.

Daqui em diante, a análise das espécies será feita conforme os demais eixos de análise propostos no tópico 3.1.

### **3.2.2 – Transferências da Espécie Demanda / Redistribuição**

Entre as transferências tributárias a municípios, este é o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo critério de rateio combina a distribuição populacional (por faixas, privilegiando os municípios menores) com o inverso da renda “per capita”, calculada em relação aos Estados (também por faixas, privilegiando os municípios dos estados mais pobres).

As características básicas desta espécie são:

Função de realocação, como instrumento de política fiscal.

Acentuada função de redistribuição de renda “per capita”.

Atualização anual.

O acesso às informações sobre os cálculos e repasses é restrito, por meio de publicação no Diário Oficial da União. A qualidade dessas informações é resumida, e ininteligível para a grande maioria da população.

A aceitação social desse critério é tensa e conflituosa. A utilização de faixas, ao invés de proporções diretas, cria injustiças colocando em faixas diferentes os municípios de Estados com situações muito semelhantes em renda “per capita”.

Conforme SOUZA (1998), a validade técnica dos indicadores e métodos de apuração está voltando a ser confiável, com o advento da Lei 91/97, cuja implementação encontra-se em processo de transição e passará a ter vigência plena a partir de 2003. Ocorre que antes dela, a diversidade de critérios, resultante de um emaranhado de normas, havia deturpado a sistemática criada pelo artigo 91 do CTN (Lei nº 5.172/66).



O controle externo teoricamente é forte (salvo a possibilidade de ingerências políticas), já que ocorre a apuração externa, feita pelo IBGE (órgão de estatística nacional com grande credibilidade), e a validação externa, pelo Tribunal de Contas da União.

Não guarda relação com temáticas sociais, ambientais e de gestão.

Afeta negativamente, e intensamente, o desempenho da gestão local. Esse critério redistributivo de rateio (inverso da renda “per capita”), embora aparentemente seja lógico e defensável, é fator determinante na perpetuação da miséria nos Estados mais pobres. Se a Gestão Local for capaz de elevar a renda “per capita”, reduzindo a miséria, a consequência é que receberá menos recursos. Ao contrário, se perpetuar e aprofundar a miséria, a consequência é que receberá mais recursos de transferências.

Portanto, este é um caso típico de “seleção adversa”. O critério, ao tirar recursos dos Estados mais ricos, transferindo-os para os Estados mais pobres, para que estes últimos consigam superar suas carências, indica claramente a intenção do “principal”, que neste caso é toda a nação brasileira, de dar mais recursos para que o “agente” (todos os jogadores do Poder Local) consiga reduzir o quadro de desigualdades entre as diversas regiões brasileiras.

Entretanto, como o “contrato de incentivos” é formulado de maneira a transferir mais recursos para onde há mais pobreza, se está premiando a pobreza extrema, a acentuação dos desequilíbrios, o atraso, e não a sua superação por meio do desenvolvimento. Isto é ainda mais significativo quando se nota que a importância do FPM é preponderante nos estados mais pobres do Brasil, ultrapassando a 30% da Receita Disponível Total dos Municípios em dois Estados da Região Norte (AC e TO) e em sete estados da região Nordeste (AL, BA, MA, PB, PI, RN e SE).

Isto fraciona, divide a lógica de pensamento e ação do “agente”. De um lado, desejando a perpetuação e aprofundamento da miséria com vistas a manter e/ou aumentar as verbas disponíveis por meio de transferências, estão todos os atores do “poder local”, com exceção dos movimentos sociais, isto é, Poder Executivo, Poder Legislativo (exceto setores comprometidos com a política de declaração dos direitos), aparato administrativo, elites sociais, fornecedores dos órgãos públicos, setores interessados na regulamentação de atividades e grandes grupos empresariais. De outro lado, fica a população, os movimentos

sociais e os setores políticos comprometidos com a política de declaração dos direitos, desejando a melhoria das condições de vida, compreendendo que é melhor reduzirem-se os recursos quando o nível de vida melhora do que ter muitos recursos com uma vida “desgraçada”.

Sobre essa espécie de critério, deve-se concluir pontualmente sobre cada um de seus componentes:

- o critério redistributivo formulado (inverso da renda “per capita”) é prejudicial ao fortalecimento de relações intergovernamentais harmônicas e perpetuador do atraso, da pobreza e das desigualdades. Quando muito, seria aceitável com um percentual bastante inferior e declinante, durante um processo de transição definido no tempo, que não servisse de estímulo para o aprofundamento da pobreza, já que declina e tende a ser eliminado, mas permitisse assegurar recursos aos municípios mais pobres enquanto eles implementam políticas para reduzir as desigualdades;
- o critério de demanda (população) é válido, como iremos discutir mais adiante;
- a aplicação de faixas, para população ou inverso da renda “per capita”, deve ser reavaliado, pois tende a tratar igualmente (com o mesmo coeficiente) municípios em situação diferente (em população ou renda), enquanto que equidade significa justamente tratar desigualmente os desiguais na justa medida de suas desigualdades.

### 3.2.3 – Transferências da Espécie Origem do Tributo

Esta espécie de transferência (rateio conforme o local de origem do tributo) é aplicada no Brasil às seguintes transferências tributárias a municípios: 100% da transferência do ITR, 100% da transferência do IOF Ouro, 100% da transferência do IPVA e 73,87% da transferência do ICMS.

Sua função **como instrumento de política fiscal** caracteriza-se como uma transferência de devolução, pois o dinheiro retorna ao seu local de origem.

Produz **efeito concentrador de renda**, pois a transferência direciona mais recursos para onde existe maior capacidade de geração de receita, ou seja, onde já existe mais riqueza.

No caso do ICMS, por tratar-se de um tributo indireto, esse efeito é maior. Os Municípios pobres, formados por pessoas pobres, pagam proporcionalmente mais ICMS, já que as pessoas pobres gastam maior parte da sua renda com consumo. Posteriormente, os Municípios pobres recebem proporcionalmente menos transferências de ICMS, gastando todo o seu orçamento em serviços assistenciais à sua população pobre, oferecendo, muito possivelmente, menos e piores serviços do que os Municípios ricos. Finalmente, sem sobras orçamentárias, a prefeitura do Município pobre não investe no desenvolvimento, tornando-se incapaz de atrair qualquer tipo de novos empreendimentos econômicos. Como não atrai novas empresas, não tem chance de elevar sua participação no rateio do ICMS, o que perpetuando a sua pobreza.

Esta situação é ainda mais perversa quando, o trabalhador que mora em cidades dormitório “exporta” sua força de trabalho para um município industrial, contribuindo ali para gerar riqueza e valor adicionado, enquanto a sua cidade-dormitório com menor valor adicionado lhe presta menos serviços. O mesmo ocorre quando o consumidor de um município pobre, por falta de opção no comércio, recebe o seu salário e vai às compras num município vizinho, com uma estrutura de negócios mais forte, onde há mais concorrência e os preços são mais baixos. Então, a riqueza representada pelo seu salário vai circular no município vizinho e aumentar o valor adicionado desse município, enquanto que a cidade desse consumidor recebe menos repasses de ICMS.

A **atualização** é dinâmica, já que acompanha o fato econômico da propriedade de imóveis rurais, das operações com ouro, da propriedade de veículos automotores e da circulação de mercadorias e serviços.

A **dispersão da sua informação** é restrita, feita basicamente por meio de Diário Oficial.

A **informação** prestada aos atores sociais é de baixa qualidade, pois, além de resumida, é ininteligível, sobretudo com relação ao ICMS. Se já é difícil para o cidadão compreender a importância da nota fiscal na arrecadação desse tributo indireto, é ainda mais difícil para ele entender o que é IVA (Índice do Valor Adicionado);

A **aceitação social** dessa espécie de critério depende da perspectiva do observador. Se ele é cidadão de um município que tem maior (ou menor) capacidade contributiva para recolher tributos e, conseqüentemente, recebe mais (ou menos) recursos oriundos de transferências tributárias de devolução, tenderá a aceitar (ou rejeitar) tal espécie de critério. Entretanto, para quem pensa em desenvolvimento e redução das desigualdades, essa aceitação é tensa e conflituosa.

No caso do ICMS, a aceitação social é ainda mais difícil, já que a motivação do critério de devolução é, como o nome diz, devolver a cada Município parte da sua contribuição para gerar a arrecadação daquele tributo. Entretanto, o critério do “valor adicionado” é parcialmente impróprio para dimensionar a contribuição de cada população para a economia do Estado e, conseqüentemente, alocar os repasses de ICMS com base nesse suposto mérito.

O superdimensionamento (percentual de 75%) do critério do valor adicionado, conduz a uma distorção na distribuição alocativa das transferências de ICMS, devido à presença de super-contribuintes em alguns poucos Municípios, tais como portos e aeroportos, refinarias de petróleo, siderúrgicas, pólos automotivos, usinas de cana e laranja, etc. Essa distorção ocorre em relação a todos os demais Municípios, seja em relação àqueles que possuem uma atividade comercial e industrial pujante, porém sem super-contribuintes, mas sobretudo em relação às cidades-dormitórios e municípios agrícolas. Ocorre que o valor adicionado excessivo das refinarias, siderúrgicas e pólos automotivos é formado com o esforço de trabalhadores que residem em cidades-dormitórios, assim como o das usinas de cana e laranja é oriundo da transformação industrial da cana e da laranja cultivados em inúmeros Municípios agrícolas da mesma região, vendidos a preços reduzidíssimos (distorção da estrutura de produção sensivelmente verticalizada). Já os portos e aeroportos, destinam-se ao trânsito, de pessoas e cargas, de todo o estado.

Numa analogia, pode-se comparar essa distorção com a distribuição hemisférica de papéis, onde o hemisfério sul produz e exporta matérias-primas e o hemisfério norte agrega valor pela transformação dessa matéria prima em produto acabado que, muitas vezes, retorna ao hemisfério sul para consumo. No caso dos Municípios, o Município agrícola, também produz e exporta matéria-prima, enquanto a cidade-dormitório exporta diretamente a sua mão-de-obra, ambos para o Município que detém os meios de produção para gerar um alto valor adicionado.

A **validade técnica**, quanto ao ITR, IOF Ouro e ao IPVA é confiável. Entretanto, quanto ao ICMS, sua fundamentação lógica, no mérito dos Municípios que mais contribuem com a base tributável do ICMS é questionável, como discutiremos adiante.

O **controle externo**, neste caso, é desnecessário. As máquinas arrecadadoras dos respectivos tributos são as organizações mais capacitadas para fazer esta apuração e, tendo legitimidade para tal, não requerem validação externa. Não obstante, a Lei Complementar nº 63/90 assegura livre acesso, aos Prefeitos, seus representantes e às associações de municípios, a todas as informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado, sendo vedado, a estes, omitir quaisquer dados ou critérios, ou dificultar ou impedir aqueles no acompanhamento dos cálculos.

Não se relacionam com temáticas sociais, ambientais e de gestão. Não obstante, os adeptos da vinculação de receitas procuram justificar a característica de devolução do ITR pelo fato de que longas extensões rurais geram custos de estradas vicinais, eletrificação rural, escolas e unidades de saúde descentralizadas, etc.; assim como a característica de devolução do IPVA, pois a existência de veículos nas cidades geram custos de manutenção de vias públicas e sinalização.

A **afetação sobre o desempenho da gestão local**, em geral, manifesta-se como:

- negativa (quando se considera que os municípios que recebem mais transferências de recursos tendem a reduzir o seu próprio esforço de arrecadação, bem como descuidarem da gestão do gasto); e

- positiva (quando pode ser utilizada para que a gestão local colabore na arrecadação e fiscalização do tributo).

A afetação sobre o desempenho da gestão local, especificamente quanto ao ICMS, sobretudo sendo o seu percentual superdimensionado, é resultante do contrato de incentivos, que sentencia ao “agente”: “se o município não tiver um ‘parque industrial’ relevante, não participa da maior fatia da transferência do ICMS, comprometendo gravemente sua possibilidade financeira”; e sentencia ainda “para ampliar as transferências de ICMS do município, o caminho mais rápido é a atração de indústrias, mesmo que a qualquer custo”. Como manifesta-se como:

- Guerra Fiscal - Na disputa pela distribuição do valor adicionado do município, dentro do valor adicionado total do estado, cada Município cobiça o parque industrial dos demais Municípios, numa conta onde a atração de uma indústria de um Município vizinho “vale dois” (menos uma do “Município adversário” e mais uma do “nosso Município”). Na “guerra fiscal”, quem perde sempre é o Poder Público. “Guerra fiscal” é um processo autofágico, no qual as empresas promovem verdadeiros leilões de incentivos fiscais, tornando-se detentoras das decisões de política industrial, enquanto os diversos Municípios oferecem reduções fantásticas de IPTU e subsídios orçamentários diretos, fornecendo glebas de terra, arruamentos e outros benefícios.
- Redução da Autonomia da Gestão Local – Com as renúncias progressivas às receitas próprias, os Municípios perdem a sua autonomia, tornando-se reféns da dependência financeira em relação às demais esferas estadual e federal.
- Redução da Decisão do Processo Orçamentário – Renúncia Fiscal nada mais é do que uma decisão sobre dotações orçamentárias, segundo a qual, do total disponível, certo montante de recursos deixará de entrar nos cofres públicos, visando determinado resultado. É muito difícil aferir com exatidão qual foi o montante efetivamente renunciado, ou seja, quanto do orçamento foi destinado para tal propósito. A

comprovação do cumprimento de obrigações pelo beneficiado é meramente formal. fatos cuja veracidade é impossível comprovar.

- Perspectiva de Aumento da Sonegação – Com a guerra fiscal, a legislação tributária torna-se complexa: abrindo infinitas brechas para a sonegação/elisão fiscal, mediante intermináveis debates judiciais sobre diferenças de interpretação da lei, bem como impedindo que o cidadão comum desenvolva sua atuação/consciência no exercício da cidadania-ativa para colaborar com o combate à sonegação.
- Desvirtuamento da Vocação Econômica - O bem-estar social passa a depender de um alto “valor adicionado tributável pelo ICMS”, ou seja passa a depender do crescimento da atividade industrial no município. Essa lógica única de atividade econômica restringe pólos de serviços, de cultura, de tecnologia, zonas de preservação ambiental, de patrimônio histórico e cultural, etc., caracterizando distorção da vocação natural dos Municípios.
- Concessões a Práticas Empresariais Indesejáveis - Algumas vezes, o Município, sem ter outra escolha, aceita a instalação em seu território de indústrias poluentes, que levam ao desmatamento e contaminação do ambiente. Caso mais grave ainda ocorre quando o Poder Público municipal tolera a prática de empresas que não respeitam sequer os direitos sociais dos trabalhadores.
- Oscilações Involuntárias - O superdimensionamento de qualquer critério de rateio sempre provocará uma dependência exagerada de um Município (ou Micro-Região) com relação a tal critério. Como diz a sabedoria popular, “não convém colocar-se todos os ovos numa mesma cesta, pois todos podem quebrar-se de uma só vez”. Oscilações (positivas ou negativas) inesperadas e fora de controle, afetam concretamente a execução da gestão financeira municipal, bem como acarretam grave sensação de insegurança ao planejamento. No caso do critério do valor adicionado, a falência de uma grande empresa ou a decisão de realocização de grandes empresas e até de setores industriais, são ocorrências que fogem ao controle da Prefeitura, que



são determinadas pelas "leis de mercado".

- Proliferação Artificial de Municípios - Certas vezes o superdimensionamento do critério de valor adicionado induz o desmembramento de Municípios fortes, deixando para trás Municípios fracos, onde a riqueza abandona a pobreza. Isto acontece quando distritos industriais, que concentram o valor adicionado de seus respectivos Municípios, emancipam-se, legando à antiga sede municipal (Município remanescente) o papel de cidade-dormitório. Esta prática egoísta e oportunista é, além de tudo, um desincentivo ao planejamento urbano de áreas industriais, residenciais, de preservação, etc.

Ainda quanto à **afetação sobre o desempenho da gestão local**, ressalte-se que a transferência do IPVA, tributo de competência estadual cuja transferência relaciona cada Estado com seus respectivos Municípios, não pode expressar as diferentes realidades estaduais, suas culturas e tendências, pois o critério de rateio definido na Constituição Federal, sendo padronizado nacionalmente.

A **intensidade da afetação** varia de acordo com a relevância de cada transferência para as finanças municipais, sendo, por isso, maior na parcela do valor adicionado do ICMS.

Sua afetação é tão grande e sua inteligibilidade tão complexa, que o Estado do Acre até hoje não implementou esse critério, obrigatório por mandamento constitucional. Naquele Estado, por acordo entre os 21 prefeitos, optou-se em aplicar um critério populacional, por faixas, semelhante ao aplicado para o rateio do FPM.

Quanto às transferências tributárias da espécie "origem do tributo", pode-se concluir os seguinte pontos:

- Seria mais aceitável se a devolução não representasse 100% da transferência, tampouco outro valor preponderante (como 75% no ICMS). Neste caso, reconhecendo que a escolha de qualquer percentual deve apoiar-se em projeções e simulações nos vários estados brasileiros, mas pretendendo diferenciar a avaliação do impacto da transferência de cada um



desses tributos sobre o perfil de distribuição “per capita” de renda e riqueza e, sobretudo, sobre o desempenho da Gestão Local, com base na Teoria do Agenciamento, avalia-se que:

- nos casos do ITR e do IPVA, como a distribuição de terra e veículos não é tão heterogênea entre os municípios, além do que existem demandas relacionadas à extensão da zona rural e à frota de veículos automotores, uma medida razoável de devolução seria algo em torno de 50% da transferência, com a parcela restante destinada à realocação;
- no caso do IOF Ouro, como o efeito concentrador é maior, já que as áreas de exploração são muito concentradas, o percentual de devolução seria inferior a 50% da transferência, com no mínimo 50% destinado à realocação;
- no caso do ICMS, tendo em vista as diversas formas de afetação negativa, não apenas relativas à concentração de riqueza, mas especialmente aquelas incidentes sobre o desempenho da gestão local, avalia-se que seu percentual de transferência não deveria ultrapassar a 30%, com o restante destinado à realocação.
- Em todos os casos, é necessário aumentar a dispersão da informação, bem como instituir campanhas de “*Educação Fiscal Para a Cidadania*” para que o cidadão venha contribuir para o combate à sonegação dos respectivos tributos. Tais ações envolveriam diferentes instrumentos de comunicação (fitas de vídeo, roteiros de aula, roteiros de discussão em movimentos sociais, concursos de redação e outras atividades), devendo contar com a parceria dos Municípios, para que a sua execução alcance todos os segmentos sociais, de acordo com a linguagem e a cultura de cada local.
- Ainda, mesmo antes de qualquer alteração na Constituição Federal, os seis Estados em que o percentual do critério do valor adicionado é superior a 75% (SP, MG, SC, RN, RO e GO), podem alterar suas leis estaduais, reduzindo o percentual desse critério, visando atenuar o peso das disfunções

de seu superdimensionamento, bem como o perfil de distribuição “per capita” de renda e riqueza.

#### **3.2.4 – Transferências da Espécie Demanda**

O critério da “população” localiza a existência das demandas e distribui os recursos proporcionalmente. O recurso público deve ir para onde ele é necessário, e ele é necessário onde haja demanda, e há demanda onde há população. Assim, o peso desse critério deve ser relevante.

É utilizado por 19 estados brasileiros, com percentual médio de 7,95%, variando entre 2% em Rondônia e 13% em São Paulo. A única exceção é o Estado do Acre, onde o percentual do critério população (por faixas) é de 100%, já que naquele Estado não existe Lei Estadual definindo critérios de rateio do ICMS, não aplicando-se o critério do valor adicionado.

O critério de demanda tem **função** de realocação, afetando o **perfil de distribuição** de renda e riqueza de maneira distributiva.

Um problema importante desse critério, tal como aplicado através dos Estados, é o aspecto da **dinâmica de atualização**. A legislação estadual, de maneira geral, aponta que a população será aquela verificada nos censos oficiais do IBGE. Assim, como os censos são decenais, a dinâmica de atualização é decenal. Para superar esse interstício, alguns dos Estados utilizam o critério da quantidade de eleitores, que varia anualmente.

A **informação** é dispersa, já que a maioria das pessoas sabe razoavelmente a população de seu município, e inteligível, por tratar-se de uma informação muito simples.

A **aceitação social** é tranqüila pois, tal como a garantia de renda mínima individual é necessária para a sobrevivência, liberdade e autodeterminação mínima dos indivíduos, a garantia de receita mínima “per capita” dos Municípios é condição para uma capacidade mínima de autogestão e oferecimento de bens e serviços públicos locais.

A **validade técnica** dos indicadores é questionável pois: no censo populacional

que, embora retrate a situação de um momento por meio de métodos aceitos e confiáveis, a falta de atualização faz com que essa informação deixe de refletir a realidade; enquanto que o cálculo do eleitorado contém várias imprecisões, já que não contempla diversas pessoas falecidas, as crianças nascidas sem idade para votar, os maiores de idade que não tiraram título de eleitor, as pessoas que migraram para outros Municípios, mas permanecem com o domicílio eleitoral no Município de origem, etc.

O controle externo ocorre pela “apuração externa”, que se expressa pela obtenção das informações de fontes externas, seja o Tribunal eleitoral, seja o IBGE.

Os critérios de população e eleitorado **não possuem relação com temáticas sociais, ambientais ou de gestão**. Entretanto, os Estados de Minas Gerais e Amapá aproximam-se da questão do inchaço das cidades e das deseconomias de aglomeração, quando utilizam, de maneira complementar ao critério da população, uma reserva adicional aos municípios mais populosos.

Esse critério é neutro quanto à **afetação do desempenho da Gestão Local** pois é restrita a possibilidade de uma gestão aumentar ou reduzir sua população por meio de políticas próprias. A população em geral conhece e utiliza os métodos contraceptivos que se adequam à sua classe social ou à sua cultura. Mesmo no caso de alguns municípios que fornecem passagens “só de ida” para que os marginalizados saiam da cidade, essa política não tem como objetivo reduzir a população, mas apenas liberar-se da demanda que esses marginalizados representam junto à assistência social.

Para concluir sobre o critério populacional de demanda, destacam-se dois pontos:

- a questão da atualização anual do critério populacional pode ser solucionada, garantindo-se confiabilidade, pela aplicação das mesmas informações, fornecidas pelo IBGE, utilizadas para a atualização anual das cotas do FPM, conforme determina o artigo 1º, Par. Único, da Lei nº 91/97.
- os percentuais existentes nesse critério (de 2% a 13% em 19 Estados, e zero nos demais sete Estados), aplicáveis somente ao ICMS (que é preponderante nas regiões Sul Sudeste e Centro-Oeste), são insuficientes

para garantir uma receita mínima para os Municípios, com vistas ao atendimento das demandas da população em geral, a todos os municípios brasileiros e não cumprem de maneira minimamente satisfatória a função de redistribuição do critério de demanda. Esse critério deveria estar presente em todas as transferências tributárias do país (inclusive o IOF Ouro, que é preponderante no Amapá) e com percentual significativo, nunca inferior a 30%.

### **3.2.5 – Transferências da Espécie Compensação**

As transferências da espécie de “Compensação” existem em virtude do superdimensionamento do critério do valor adicionado e visam reduzir e/ou neutralizar os desajustes causados por aquele superdimensionamento. Na experiência do ICMS, possui até hoje quatro variantes:

- cota mínima (ou igualitária ou fixa) - consiste na divisão de um certo percentual pelo número de municípios do respectivo Estado, é adotada em 21 Estados brasileiros, variando entre 2% (SP e PR) e 25% (RR e SE);
- área geográfica – consiste na proporção da área geográfica de cada município em relação à área total do Estado. É adotado por 16 Estados, variando entre 0,5% (RO) e 12,5% (PI);
- índice inverso da população, da área e do valor adicionado, adotado pelo Rio de Janeiro com um percentual de 1,73%; e
- diferença positiva, adotado por Pernambuco com o Percentual de 25%, que consiste no rateio conforme o valor adicionado, porém excluindo-se os municípios com valores muito superiores à média do Estado.

A função de todas elas, como instrumento de política fiscal, é de **realocação**, e apresentam **efeito redistributivo** com relação ao perfil de distribuição “per capita” da renda e da riqueza. O critério da área geográfica tende a distribuir mais recursos para as regiões mais pobres do respectivo Estado, já que são vastas extensões de terras com poucas sedes de

Município, enquanto o critério da cota mínima, tende a distribuir mais recursos para as regiões mais ricas do Estado, já que elas são mais adensadas e possuem mais municípios instalados.

A **atualização** dos critérios da “cota mínima” e da área geográfica é eventual, dependendo da criação de mais municípios. Já a atualização dos outros critérios é anual. A dispersão das informações é de acesso restrito, sendo que os dois primeiros são inteligíveis mas desinteressantes de se conhecer, enquanto os outros dois são ininteligíveis.

A **aceitação social** de cada um deles, conquanto busquem compensar distorções criadas pelo superdimensionamento do critério do valor adicionado, é:

- o critério da “cota mínima” é injusto. Segundo afirmava Rui Barbosa, a equidade consiste em “tratar desigualmente os desiguais na justa medida das suas desigualdades”. Sendo todos os Municípios desiguais entre si, o critério de cota fixa, que trata igualmente a desiguais, apresenta flagrante ausência de equidade;
- o critério da área geográfica reconhece a diferença de tamanho e sustenta-se quanto ao mérito, pelas diferentes necessidades de manutenção de estradas vicinais municipais e de espacialização de unidades municipais de saúde, educação, etc. Porém, quando o percentual é muito alto, essa diferenciação perde força como justificativa.
- o critério de índice inverso da população, da área e do valor adicionado, é aceito, pois dá uma fatia de recursos àqueles municípios que não foram contemplados através dos demais critérios;
- o critério da diferença positiva, é inaceitável, pois repete as características negativas de afetação do desempenho da Gestão local, apesar de excluir os Municípios com valor muito acima da média do Estado.

São índices com procedimentos de apuração objetivos, sendo a **validade técnica** de todos eles é confiável e o controle externo é desnecessário. Não guardam relação com temáticas sociais, ambientais e de gestão.

A **afetação do desempenho da Gestão Local**, cuja intensidade varia de acordo com o percentual atribuído ao critério, é negativa no caso do critério da “cota mínima” (como esclareceremos a seguir), neutra para a área geográfica e para o índice inverso da população, da área e do valor adicionado, e negativa para o critério da “diferença positiva” (como já estudado no item 3.2.3).

A **afetação negativa do desempenho da Gestão Local**, no caso do critério da “cota mínima”, decorre de o contrato de incentivo tratar igualmente os desiguais, transferindo o mesmo recurso a todos os Municípios do Estado, independente de suas diferentes populações, carências sociais, etc. Então, os municípios menores, e até os minúsculos são injustamente beneficiados, estimulando-se a divisão artificial de municípios. É um caso de seleção adversa, pois, em sua formulação, o “principal” pretendia garantir a manutenção mínima da estrutura básica dos Municípios pequenos. Entretanto, em 1988 o Estado de São Paulo tinha 571 municípios, com uma transferência pelo critério da “cota mínima” de 2%/571, contando hoje com 645 Municípios, com uma transferência pelo critério da “cota mínima” de 2%/645. Com isto, a cota-fixa de cada Município vai historicamente diminuindo o seu percentual e valor (em SP diminuiu 11,5% em treze anos). Conforme cresce a quantidade de municípios, esse valor passa a ser insuficiente para o objetivo teoricamente estabelecido, restando duas alternativas ao “principal”: aumentar o peso desse critério e continuar incentivando a proliferação de contínua de Municípios, ou romper esse círculo vicioso mediante um novo critério que conduza à adequação da existência de Municípios. Então, percebe-se que esse critério não leva ao objetivo do “principal”, colocando-o num círculo vicioso.

No caso do critério da área geográfica, a **afetação sobre o desempenho da Gestão Local**, embora neutra de uma maneira geral, não apresenta as desvantagens do critério da “cota mínima”, pois dificulta a criação irresponsável de novos Municípios, pois a simples divisão de um Município em dois não será um artifício de aumento do repasse de ICMS, pois a área geográfica deverá também ser dividida, sendo o seu total constante em relação à área que se pretende dividir.

A intensidade de afetação do desempenho da Gestão local varia conforme os percentuais, de 0,5% até 25%.

O Estado do Rio de Janeiro é agressivo na sua política de compensação das distorções do superdimensionamento do IVA, excluindo a Capital do Estado de todos os demais critérios. Tal redistribuição também é coerente com sua política planejada de desenvolvimento das diversas regiões do Estado, adotando-se percentuais fixos para cada região, que serão rateados pelos critérios entre os Municípios daquela respectiva região.

Para concluir sobre os critérios da espécie de compensação, destacam-se dois pontos:

- como eles existem para compensar os desequilíbrios do superdimensionamento do critério do valor adicionado, a redução deste último a níveis menores elimina por si só a necessidade de critérios de compensação;
- entretanto, enquanto a redução do critério do valor adicionado, por emenda constitucional, não se concretiza, a melhor opção de critério de compensação é a área geográfica.

### **3.2.6 – Transferências da Espécie Indução Financeira**

Seis, dos 26 Estados brasileiros, utilizam o critério da receita tributária própria, com os percentuais variando entre 0,45% (Rio de Janeiro) e 8% (Mato Grosso), exercendo uma “política afirmativa” para aumento da arrecadação própria dos Municípios, elemento determinante para a autonomia dos governos locais. Esse critério se apresenta em quatro versões: proporcional à receita municipal de impostos (SP), proporcional à receita municipal de tributos (MT e MS), proporcional à receita municipal de tributos, mais as transferências tributárias (MG e AP); e relativa à eficiência da arrecadação tributária municipal, considerando a “razão” entre a receita tributária própria e a arrecadação do ICMS no Município (RJ).



Sua função como instrumento de política fiscal é de realocação. Quanto à afetação do perfil de distribuição de renda e riqueza, reflete-se de duas maneiras:

- é concentrador, pois envia recursos para os municípios que têm maior capacidade de arrecadar recursos próprios;
- é redistribuidor, pois obriga que o peso da tributação municipal recaia igualmente sobre todas as pessoas de qualquer cidade. Não é razoável que dois cidadãos, ou duas empresas, em igualdade de situação patrimonial, recebam tratamentos tributários díspares, pelo simples fato de estarem em Municípios diversos. Inúmeras empresas fogem à tributação do ISS, apenas mudando suas sedes para Municípios “paraísos fiscais”.

Sua atualização é anual.

A dispersão da informação é restrita, pois a maioria dos prefeitos não se interessa em dizer à população quanto recurso a prefeitura dispõe e de onde ele vem e para onde ele vai. A informação, quando ocorre, é resumida e ininteligível. A exceção fica por conta das prefeituras que praticam o “orçamento participativo” (GENRO & SOUZA, 1997), chamando a população para compreender e debater as finanças municipais, inclusive a questão da responsabilidade com as receitas municipais.

A aceitação social dos parâmetros é tranqüila, pois eles expressam um prêmio ao esforço do município em arrecadar recursos próprios. A validade técnica é confiável, pois os dados são informados pelas próprias prefeituras, com base em registros contábeis e orçamentários que obedecem parâmetros nacionais. O controle externo é feito através dos Tribunais de Contas, que atestam a veracidade das contas municipais.

Relacionam-se com a temática de gestão relativa à arrecadação própria.

A afetação do desempenho da Gestão Local é positiva, e da maior importância, pois visa neutralizar um dos problemas do sistema de transferências intergovernamentais de recursos, relativo à acomodação do município em arrecadar suas receitas próprias, sobrevivendo com os recursos das transferências. É certo que as pessoas não gostam de pagar impostos, e que a exigência de impostos é mais difícil para os governantes locais, que estão mais próximos da população. Mas isso não deve levar esses governantes ao



comodismo de administrar apenas com as verbas arrecadadas por outros níveis de governo e recebidas por transferências. Ainda hoje, não são raros os casos de Gestões Locais que não exercitam plenamente a sua competência tributária, submetendo seus governantes às ante-salas dos governos estadual e federal, “com um pires na mão”, esperando por transferências negociadas de recursos para cobrir seus défices orçamentários, para pagar salários atrasados do funcionalismo ou ainda para viabilizar a concretização de alguma obra ou outro tipo de demanda da população local. Um exemplo claro desse descaso: no ano de 1997, conforme a base de dados da Fundação SEADE ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)), dos 645 Municípios paulistas, 248 (38%) recebem de transferências estaduais relativas aos 50% do IPVA dos veículos registrados em seu território maiores do que sua arrecadação total de impostos (Imposto Sobre Serviços - ISS -, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI). Ora, se a população desses Municípios é proprietária de veículos tributados (isso exclui veículos muito velhos) e tem capacidade econômica de pagar o IPVA, existe capacidade contributiva dessa população, que pode e deve ser explorada pelo governo local.

Das quatro versões, as três primeiras possuem o mesmo esquema de incentivos, diferindo quanto à abrangência do conteúdo e a última difere quanto ao esquema de incentivo.

A abrangência do conteúdo do critério da Receita Própria é uma questão importante!

No Estado de São Paulo, esse critério limita-se às receitas de impostos, deixando de lado as taxas e a contribuição de melhoria. Com isto, induz que obras e serviços municipais sejam custeados pelos impostos, arrecadados igualmente de todos os cidadãos. Nos demais cinco Estados, não existe essa limitação, abrangendo-se toda a receita tributária oriunda de tributos da sua competência, ou em dois casos abrangem inclusive as transferências. Não é razoável que, sendo o Brasil um país federativo, que contempla em seu sistema tributário uma distribuição de competências tributárias entre as diferentes esferas de governo, tal sistema tributário não seja plenamente explorado. A premiação de todos os esforços de cada Município para otimizar a sua receita tributária, proporciona a otimização do Sistema Tributário Nacional, bem como, num cenário onde o Poder Público está se reestruturando, estimula os Municípios para rever a distribuição de suas fontes de receitas.

A Lei Paulista não reconhece esforço, que não é desprezível, de muitos Municípios em cobrar taxas, tais como de iluminação, coleta de lixo, manutenção de logradouros, combate a incêndio, concessão de alvarás, fiscalização de higiene, etc. Ressalte-se que as taxas são uma espécie tributária mais palatável para o cidadão, que presenciar a existência de um serviço público que lhe é proporcionado pelo Poder Público. Ressalte-se, ainda que, conforme a base de dados da Fundação SEADE ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)), as taxas são a principal fonte de receita tributária própria para os Municípios pequenos. A Lei Paulista também não estimula a cobrança da contribuição de melhoria, um potente instrumento para a alavancagem da execução de obras públicas municipais, gerando empregos e desenvolvimento, na área urbana e na área rural. Sobretudo no atual período, em que a capacidade de investimento do Poder Público encontra-se bastante limitada, um estímulo por meio do critério de rateio deve surtir um importante reflexo.

Já o conteúdo ampliado da receita municipal, abrangendo a receita oriunda de transferências, camufla os esforços de arrecadação tributária própria dos municípios, bem como favorece os Municípios com pouca população, beneficiados pela aplicação de “faixas populacionais” na transferência do FPM.

Finalmente, no mix atual de critérios de rateio do ICMS, a **intensidade de afetação do desempenho da Gestão Local** é moderada. A escolha racional do “agente” será sempre pelo atrativo maior. Como o peso do critério do valor adicionado é muito superior (167 vezes maior no Rio de Janeiro e 12,5 vezes maior no Mato Grosso), e o interesse do Município é escolher “quem dá mais”, para receber mais transferência de ICMS, o Município escolherá entrar na guerra fiscal (aumentando seu ganho no critério do valor adicionado), e renunciar à arrecadação própria (e à parcela de transferência que esse critério poderia proporcionar).

Para concluir a análise dos critérios da espécie Indução Financeira, destacam-se os seguintes pontos:

- O aumento da receita tributária própria reduz a dependência dos Municípios com relação às transferências negociadas de outras esferas de governo, contribuindo positivamente para a melhoria da ética na política;

- A indução da receita tributária própria “corrige” um dos defeitos do sistema de transferências intergovernamentais, relativo ao pequeno esforço arrecadatário dos Municípios;
- Para melhorar a intensidade de afetação do desempenho da Gestão Local, deve estabelecer uma relação menos desproporcional entre os critérios de valor adicionado e receita própria. Assim, supondo-se um peso de 30% para o critério do valor adicionado, avalia-se que um peso entre 10% e 15% para a indução da receita própria pode produzir um estímulo potente e um novo processo de aumento da arrecadação própria local;
- Para melhor refletir a realidade e, simultaneamente, explorar as espécies tributárias brasileiras por completo, o critério de indução da receita própria não deve ater-se apenas aos impostos, mas deve compreender toda receita própria oriunda da competência tributária municipal definida na Constituição Federal.

### 3.2.7 – Transferências da Espécie Indução Setorial

Na indução de políticas setoriais está o maior potencial de articulação entre as esferas de governo, e esta é a razão principal de os Estados terem alguma (ou muita) liberdade para definirem critérios próprios de rateio de ICMS. Esse espaço de indução deve ser usado para a implementação (pelos Estados e/ou pela União) de “políticas afirmativas” no sentido da superação dos seus problemas mais relevantes.

Hoje já ela aplicada por dez Estados e representa um peso de apenas 4,12% do rateio, sendo: 1,72 mal focados e 2,40 bem focados (como veremos adiante). Os setores atualmente priorizados pelos Estados estão: educação, saúde, agricultura, meio-ambiente, cultura, indústria, colaboração mútua e população rural.

Os critérios de indução setorial têm sempre a **função de realocação**, sendo em geral **redistributivos**.

Sua **atualização** varia muito, sendo em geral anual. Chama atenção as experiências de Minas Gerais, em que as atualizações chegam a ser trimestrais e mensais, fazendo a Gestão Local sentir mais rapidamente os reflexos de seu desempenho e, por isso, possibilitando avanços mais contínuos.

A **dispersão da informação** em geral é restrita, havendo poucos casos de esforços em buscar a adesão da população em geral. A **qualidade da informação**, quando descentralizada, é boa, e busca uma comunicação efetiva com a população.

A **aceitação social** dos parâmetros é, em geral, tranqüila, assim como a validade técnica dos parâmetros e procedimentos de apuração é confiável. É comum que a apuração seja externa e, em alguns casos, obedecendo normas e padrões de procedimento internacionais.

Todos **guardam relação com temáticas** sociais, ambientais ou de gestão.

A **qualidade de afetação** do desempenho da Gestão Local em geral é neutra, pois as modelagens são equivocadas, não propiciando que os Municípios (agentes) tenha interesse em atingir o objetivo do Estado (principal).

A **intensidade de afetação** é baixa, salvo exceções, pois os percentuais são muito reduzidos, ou então a população desconhece que o Município recebe repasses de ICMS, e que o critério de rateio depende de uma melhoria de desempenho social em sua comunidade.

### **3.3 – Critérios de Indução Setorial ou Temática**

Infelizmente, a grande maioria dos critérios de indução temática é de uso recente, prazo insuficiente para avaliar com precisão os seus resultados.

Por outro lado, em alguns casos mais antigos, não existem registros de dados confiáveis disponíveis para constatar-se seus reflexos sobre a política setorial enfocada. O levantamento de dados primários seria um desafio estimulante, que não ousamos enfrentar nesse momento.

Por isso, esta análise busca explorar as tendências, dificuldades e perspectivas de indução setorial, partindo da experiência de modelagem dos Estados brasileiros, acrescentando novas proposições e apresentando alguns possíveis critérios de indução, com seus indicadores de desempenho. Apresentam-se também, para cada caso, exemplos de atividades concretas que podem ser implementadas em qualquer Município sem aumento significativo da despesa local, na busca de melhorar o seu indicador de desempenho.

### **3.3.1 – Meio Ambiente**

Este setor de indução já foi introduzido no tópico 1.5, quando foi apresentado o caso paradigmático do ICMS Ecológico, aplicado pelo Estado do Paraná, com base no princípio do protetor-beneficiário, que utiliza como indicadores a qualidade de preservação e a quantidade de áreas verdes e de áreas de mananciais de abastecimento, com peso de 2,5% para áreas verdes e 2,5% para mananciais de abastecimento.

Os Estados de Rondônia e Mato Grosso do Sul atribuem o peso de 5% para o critério de área de preservação, entretanto, como consideram apenas a quantidade (e não a qualidade), não se tornaram referência nesse tipo de transferência.

Minas Gerais monitora também indicadores de destinação de lixo e tratamento de esgotos. Mato Grosso está implantando um acompanhamento de áreas verdes semelhante ao do Paraná, bem como vai monitorar, a partir de 2003, o critério de Saneamento Ambiental, que observará os Sistemas de Captação, Tratamento e Distribuição de Água, Sistemas de Coleta, Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos e Sistemas de Esgotamento Sanitários, nos municípios.

Em São Paulo, os dois critérios possuem peso de apenas 0,5% cada e medem apenas indicadores quantitativos, referem-se a áreas de preservação e áreas inundadas por usinas hidrelétricas, apresentando nítido caráter indenizatório.

Outro indicador possível de ser priorizado refere-se às quantidades de lixo reciclado. Esta prioridade é atual e promissora. A reciclagem de materiais evita a destruição de recursos naturais, evita o desperdício de energia na produção original das matérias primas, evita a contaminação do meio ambiente (alguns materiais, como o plástico, não se degradam

jamais), gera emprego e renda, revolve a questão cultural das pessoas que jogam lixo nas ruas.

Uma ação simples de reciclagem é organizar a coleta seletiva por meio das escolas do município. Certas sucatas (ex.: latas de alumínio, garrafas PET, pilhas e baterias) são limpas e leves, sendo assim de fácil transporte através dos próprios alunos diariamente em seu trajeto até a escola. A sucata recolhida pode ser utilizadas em atividades de artesanato e experiências, ou então pode ser vendida para arrecadar fundos. Esses recursos seriam destinados a execução de melhorias nas escolas (equipamentos, play ground, biblioteca, quadra, etc.), decididas em conjunto por professores, pais e alunos, dentro de um rol de possibilidades estipulado pelo órgão de educação. Essa atuação junto aos estudantes certamente repercutirá em toda a sociedade, gerando outras iniciativas de reciclagem.

### **3.3.2 - Agricultura**

São três os tipos de critérios relativos à agricultura:

- a área cultivada;
- a quantidade de propriedades rurais; e
- o valor da produção agrícola.

Nos três casos, a expectativa do “principal” é que os Municípios que têm vocação econômica para a agropecuária alcancem melhores condições de prosperidade. Mas o “agente”, que busca receber mais transferência de ICMS com base nesses critérios, recebe o seguinte comando do esquema de incentivo:

- amplie as áreas físicas destinadas à agropecuária (ainda que em grandes áreas se produza pouco ou nada);
- identifique as causas da concentração fundiária em seu Município (ou microrregião) e atue sobre ela, de forma a evitá-la e, se possível, revertê-la. Esse comando é importante pois, além de democratizar o acesso à terra, os estudos na área de economia agrícola comprovam que a pequena propriedade tem vocação para ; e

- identifique os pontos fortes e os pontos fracos da atividade agropecuária em seu Município e atue para potencializar os pontos fortes e reverter (ou ao menos atenuar) os pontos fracos, de forma a aumentar o valor daquilo que essa atividade produz e, com isso, aumentar a prosperidade das pessoas que sobrevivem dessa atividade.

À luz da Teoria do Agenciamento, fica evidente que os critérios A área cultivada expressa um nítido caráter compensatório, pelo fato de aceitar que qualquer tipo de utilização da terra seja um tipo de cultivo.

A quantidade de propriedades agrícolas do Município, o que estimula o minifúndio e a democratização do acesso à terra.

O valor da produção agrícola, estimula o aumento do PIB agrícola do Estado, com inúmeras vantagens, tais como: aumento da renda do interior do Estado, melhoria das técnicas agrícolas, capacitação dos colonos e parceiras comunitárias de diversas modalidades, melhoria das espécies produzidas no Estado com ampliação das possibilidades comerciais, aumento da mão-de-obra no campo (e conseqüente redução da migração para os centros urbanos, com suas externalidades negativas), aumento da oferta de alimento à população do Estado.

Também poderia ser mensurado o tipo de utilização que se faz da terra, para que ela não se torne degradada. Assim, poder-se-ia incentivar seletivamente a adoção de certas técnicas de manejo da terra, o baixo uso de defensivos agrícolas, o correto controle de pragas, etc.

### 3.3.3 - Saúde

A experiência apresenta três tipos de critérios relativos à saúde:

- gasto "per capita" em saúde; e
- existência de equipes de saúde e população efetivamente atendida;
- índice inverso de mortalidade infantil.



A expectativa do “principal”, em todos os casos, é de que o agente melhore efetivamente as condições de saúde em seu Município. Entretanto, o comando do esquema de incentivos para o “agente”, em cada caso é, para que você receba mais repasses de ICMS é preciso que você:

- gaste muito dinheiro na rubrica orçamentária de saúde (independente do resultado desse gasto ser bom ou ruim);
- monte equipes de saúde e faça muitos atendimentos (ainda que de péssima qualidade e sem nenhum resultado);
- encontre a causa da mortalidade infantil em seu Município e atue sobre ela, reduzindo o seu índice o mais que lhe for possível (gastando mais, ou menos, recursos; fazendo atendimentos curativos ou prevenção, etc.).

É comum que políticos façam sua “prestação de contas” no setor de saúde apontando o incremento no gasto total, do número de leitos hospitalares, ou mesmo pela aquisição de equipamentos de última geração. Também é comum que anunciem a quantidade de atendimentos feitos ou as espécies de programas realizados (inclusive a formação de equipes...).

Ora, se um médico efetua centenas de atendimentos por dia, é provável que a qualidade de seu atendimento seja baixa. Ao contrário, se um médico faz poucos atendimentos por dia, terá mais chances (mas não garantia) de realizá-los com qualidade.

Entretanto, o que se espera é a melhoria das condições de saúde da população como um todo, de forma até que seja menor a demanda por leitos, por atendimentos e outros procedimentos que ocorrem depois que surge a doença.

A Teoria do Agenciamento, ciente de que é difícil avaliar a execução de tarefas em si mesmas, sobretudo quando envolvem várias etapas e carentes de julgar-se também a qualidade intrínseca das ações, indica que os contratos devem ser avaliados por seus resultados. Alguns indicadores efetivos de resultado são: índices de mortalidade infantil, índice de controle de endemias, longevidade, etc. Fica evidente que, baseando-se na Teoria do Agenciamento, o “principal” (o país ou o Estado) que escolher, entre os critérios utilizados através dos Estados, o inverso da mortalidade infantil, terá escolhido uma melhor mecânica



contratual para concretizar seu objetivo.

Feita essa escolha correta, o obstáculo será o percentual atribuído a esse critério, ou seja, se o “peso” do incentivo é suficiente para mudar a conduta do “agente”, fazendo-o aproximar-se dos objetivos do “principal”. O percentual utilizado na experiência concreta, pelo Estado do Rio Grande do Sul é de apenas 1%. Neste caso, diante do fato de que todos os Municípios do Estado estão efetivamente disputando esses recursos, pois possuem atividades e indicadores de saúde, acredita-se que a fatia que caberá a cada um será insignificante para sensibilizar o “agente”.

Para o caso da redução da mortalidade infantil, as comunidades poderiam aplicar uma ou mais das seguintes iniciativas: estimular a formação de bancos de leite materno junto à igreja e/ou a creches, estimular a atividade voluntária de agentes de saúde para o acompanhamento do pré-natal e do recém-nascido, desenvolver suplementos alimentares com nutrientes baseados em recursos fartos existentes no local e de fácil aceitação aos hábitos da comunidade, estimular as empresas para criar instalações adequadas ao aleitamento bem como respeitar os intervalos da jornada de trabalho para esse fim, etc.

### 3.3.4 - Educação

#### **a) Critério Setorial para a Educação (crianças em idade escolar)**

A experiência apresenta três tipos de critérios relativos à educação de crianças em idade escolar:

- relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, apurada pela Secretaria Estadual de Educação;
- relação entre gasto setorial e receita corrente total do município; e
- índice inverso de evasão escolar.

A questão da educação, na idade regular, coloca a questão de haverem vagas nas escolas, O problema da repetência tem importância capital na questão da educação, visto

que: faz o mesmo aluno cursar várias vezes a mesma série, retardando a sua formação, baixando sua auto-estima, causando um desânimo que pode levar à evasão escolar, aumentando o custo de sua formação para o Estado e ocupando a vaga que muitas vezes faz falta para outras crianças.

Para reverter esse quadro, os critérios de rateio poderão utilizar os seguintes indicadores: o percentual de crianças fora da escola, a taxa de evasão escolar e a taxa de retenção. Numa evolução a esses critérios, pode-se optar também pela comparação do aproveitamento dos alunos em provas de conhecimentos básicos pré-estabelecidos.

Para redução da taxa de retenção (reprovação), as comunidades locais poderão, identificando as causas das dificuldades de aprendizado: reavaliar as técnicas pedagógicas, incentivar os pais e mães a auxiliarem os alunos nos deveres de casa, propiciar aulas de reforço com voluntários, melhorar o ambiente físico das escolas através de mutirão, estimular o hábito da leitura em bibliotecas rotativas com livros doados, etc. Um exemplo interessante: o Município de Carazinho (RS), resolvido a solucionar os problemas da repetência e evasão escolar, diagnosticou que a matemática era a disciplina que mais reprovava e que os alunos menos gostavam. Com o auxílio de uma especialista da UFRS, promoveu cursos, debates e oficinas com os professores e diretores das escolas de toda a rede de ensino e os conceitos de matemática passaram a estar presentes em outras disciplinas. Também implantou uma ludoteca da matemática, com jogos feitos com materiais típicos da região. Como resultado, a taxa de reprovação, que nas turmas de 1ª, 5ª e 6ª série, chegava a 40%, baixou para 5%, e a evasão, que estava por volta de 7%, baixou para 0,5%. (CAIXETA, 1998)

#### **b) Critério Setorial para a Educação (população adulta)**

Esse critério não é utilizado por nenhum Estado brasileiro para transferência de ICMS. Para priorizar essa problemática, os critérios de rateio deverão levar em conta os indicadores que informa o IDH, ou seja, percentual inverso de analfabetismo e média de anos de escolaridade.

Em decorrência desses critérios de rateio, entre as ações possíveis no âmbito local, podemos elencar: campanhas comunitárias de alfabetização, de supletivo de primeiro e segundo graus, criação de salas de aula e grupos de estudo junto aos locais de trabalho, prêmio (em dinheiro, abono de dias, viagem, etc.) aos servidores que alfabetizarem uma pessoa fora

do horário de trabalho, utilização de espaços físicos de associações comunitárias como salas de aula privilegiadas onde os alunos já se sentem à vontade, parcerias diversas.

### **3.3.5 - Patrimônio Cultural**

O critério do Patrimônio Cultural foi adotado pelo Estado de Minas Gerais em 1996, visando carrear recursos para os municípios históricos, que não se caracterizam pela atividade industrial intensa e alto valor adicionado. Seu monitoramento é feito através do Índice de Patrimônio Cultural do Município, fornecido pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA -, da Secretaria de Estado da Cultura. Foi também implantado pelo Estado do Amapá, nos mesmos moldes.

A lei apresenta parâmetros claros e detalhados, possibilitando um “esquema de incentivo” e um padrão de monitoramento compatíveis. Faz exigência não apenas do tombamento (de áreas, imóveis, móveis, etc.), mas também da existência de uma política de preservação definida em lei municipal e ainda da real comprovação da execução dessa política. Remete à supervisão e certificação pelo órgão estadual e pelo órgão federal de patrimônio histórico e artístico, entidades aptas e legítimas para essa tarefa. Apoia-se em padrões e procedimentos existentes e consagrados. O percentual desse critério é de 1%, sendo aparentemente baixo. Entretanto, dado que os municípios em que se localiza o patrimônio cultural não são muitos, ou seja, o recurso será dividido entre poucos. Deve-se ainda considerar que esses poucos municípios, por terem várias restrições às atividades empresariais de grande porte (leia-se, crescimento do valor adicionado), terão nesse critério a sua principal fatia de repasse da Quota Parte do ICMS. Dessa maneira, a intensidade de afetação sobre o desempenho da Gestão Local deverá ser grande. Com essas condições claras de acompanhamento e controle, tende a obter êxito na indução da preservação do patrimônio cultural mineiro.

### 3.3.6 - Indústria

O único critério ligado à indústria é vigente no Estado de Minas Gerais e refere-se aos Municípios Mineradores. Tem caráter indenizatório, pois faz menção clara ao valor que aqueles Municípios recebiam como repasse do extinto Imposto Único sobre Minerais (IUM).

Tal critério não pretende afetar a Gestão Local quanto a esse ramo de indústria, mas tão somente cumprir um processo de transição (com percentual declinante ano a ano, sem entretanto chegar a zero), em que aqueles Municípios estarão adequando suas finanças ao fim do repasse daquele tributo extinto.

### 3.3.7 - Colaboração Mútua

O Estado do Rio Grande do Sul criou em lei um critério chamado de “colaboração mútua”, vinculado à adesão das prefeituras a projetos de parceria e consórcios. Entretanto, conforme informações obtidas por telefone, de Célio Rolhano, da Secretaria da Fazenda daquele Estado, tal critério não foi até hoje regulamentado e aplicado.

Esse tipo de critério pode ser potencializado se combinado com os critérios setoriais, buscando a “concorrência cooperativa” entre os Municípios. Seu parâmetro não deve ser meramente formal. A simples existência de consórcios intermunicipais não assegura a efetiva colaboração mútua entre governos. A identificação de parâmetros alternativos é um desafio que precisa ser enfrentado. Algumas hipóteses razoáveis seriam: compartilhamento de aterros sanitários, cooperação no controle de bacias hidrográficas, intercâmbio ou cooperação para qualificação profissional em saúde ou educação, ação integrada no controle de endemias e campanhas de imunização.

A sua efetividade é muito desejável, já que inúmeras questões de políticas públicas ultrapassam a fronteira de um Município mas não podem ser caracterizados como questões estaduais.

Diante dessa situação (problema nem municipal nem estadual) ABRÚCIO (1999) propõe a criação de uma esfera subnacional intermediária de poder político, entre o nível municipal e o nível estadual. Entretanto, ele mesmo aponta dificuldades e riscos da

criação dessa nova esfera, prevendo algumas cautelas necessárias.

Consideramos que a maior de todas essas dificuldades será escolher o critério pelo qual os Municípios serão agrupados nessa nova esfera subnacional. Ambientalistas defendem o critério das bacias hidrográficas. Economistas poderão privilegiar a vocação econômica regional, apontando as vantagens na formação de “clusters”. Demógrafos apontariam critérios populacionais, migratórios e culturais. Técnicos de outras áreas defenderiam outros critérios. O certo é que todos esses critérios são justificáveis. Todos têm vantagens e desvantagens. Assim, a adoção de um deles privilegiaria tal lógica e seria, mais ou menos, desvantajoso sob as demais lógicas. Além disso, uma discussão dessas levaria décadas, podendo mesmo inviabilizar a implementação e experimentação dessa nova esfera subnacional. Ainda, tal discussão passará por fortes disputas políticas, sob conveniências político-partidárias, e/ou de afirmação de lideranças regionais, e/ou de supremacia de cidades-polo em dadas regiões. Note-se que a lógica política, embora natural, aponta para o confronto e não para a colaboração.

Então, considera-se que a adoção de critérios de rateio para transferência de recursos, vinculados ao desempenho setorial, é uma alternativa viável para a indução e concretização da colaboração mútua, pois permite sua utilização de forma dinâmica (mutável como muda a economia, a história cultural, as migrações, etc.), multisetorial (permitindo várias regionalizações simultâneas de acordo com as várias políticas setoriais simultaneamente implementadas) e talvez apartidária (já que a lógica de desempenho e performance induz à cooperação independentemente de conveniências pessoais e/ou partidárias).

Por outro lado, tal como observa-se, no fenômeno da globalização, a formação de blocos regionais (Mercosul, UE, Nafta, etc.), com vantagens para todos os aliados de cada bloco, é possível supor que os Municípios também constituam blocos de cooperação, intercambiando potencialidades, tais como:

- um Município oferece área livre para aterro sanitário, quando outros não dispõem de tais áreas, e, em compensação, ganha o direito de explorar o negócio do lixo das cidades envolvidas, justificando seus investimentos em todas as formas de reciclagem de materiais;

- um grupo de Municípios decide ampliar o hospital de um deles, transformando-o em Hospital de Clínicas, como retaguarda para toda uma região, para onde serão conduzidos, por ambulância, todos os pacientes de casos mais complexos, que não possam ser atendidos adequadamente em prontos socorros e unidades básicas de saúde; por outro lado, os demais Municípios comprometem-se a minimizar a ocorrência de casos graves, por meio de saneamento, atenção preventiva à saúde, combate a focos de endemias e epidemias. etc.;
- na área do abastecimento e qualidade da água, a parceria é quase que inevitável, em torno das bacias, com os diversos Municípios cuidando dos detritos despejados pelo esgoto domiciliar e industrial, bem como a reposição da mata ciliar que dá vida aos mananciais;
- na área da agricultura, inúmeras oportunidades existem, desde convênios eletrificação, construção de pequenas pontes e manutenção de estradas rurais, passando por variações do cooperativismo por meio do empréstimo de máquinas, parcerias em armazéns, e até “clusters” de agro-negócios, envolvendo estações de beneficiamento da produção agrícola, o desenvolvimento de uma “marca” própria do agro-negócio da região, o turismo rural, etc.

### **3.3.8 – População Rural**

O critério da população rural foi adotado no Estado do Paraná, em substituição ao critério anterior de população total, pela Lei nº 12.417, de 30 de dezembro de 1998, que alterou a redação do inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.491/90, dizendo:

“III – seis por cento (6%), considerado o número de habitantes da zona rural do município em relação à população rural do Estado, segundo dados fornecidos pelo último censo oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.”

Essa mudança ocorreu por proposta da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, no bojo do Programa PARANÁ URBANO. Entendeu-se que o critério população total direcionava recursos para os municípios mais populosos e (por consequência) mais urbanizados. O objetivo daquele programa é emprestar dinheiro do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano aos municípios para a implementação de melhorias na infraestrutura urbana. Esse fundo rotativo de empréstimos, viabilizado por um Contrato de Empréstimo do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), obedece diversas normas daquela instituição, entre elas a análise da capacidade de endividamento do município. No desenvolvimento de tal programa, notou-se que aqueles municípios menores (e que sofrem mais com o processo de urbanização) possuíam menor capacidade de endividamento, resultando em dificuldades para ter acesso aos empréstimos do FDU. Esta necessidade de recursos, somada à impossibilidade de ter acesso, chegava a causar pressões políticas para que se afrouxassem os controles.

Nas palavras de GUARDA (1998)

“A hipótese feita aqui é que estes recursos adicionais podem também aumentar a capacidade dos municípios mais pobres de contraírem maior volume de empréstimos junto ao FDU e que o Programa PARANÁ URBANO estará menos exposto a pressões políticas indesejáveis. Uma modificação na fórmula de distribuição de recursos do ICMS facilitaria a inclusão de critérios fiscais mais exigentes para a alocação de empréstimos do FDU. A acomodação das pressões por um tratamento mais igualitário, através das transferências de recursos adicionais do ICMS em favor dos municípios com menor capacidade fiscal, é uma solução neutra do ponto de vista orçamentário, o que permite ao Estado adotar uma política de apoio ao desenvolvimento mais seletiva e eficiente.”

Portanto, sua motivação inicial foi tão somente um acréscimo de recursos aos municípios menores para viabilizar a contratação de novos empréstimos para projetos de urbanização. Até onde se pode levantar, não houve nenhuma preocupação com a fixação do homem no campo, evitando o inchaço do meio urbano, garantindo trabalho rural onde essas pessoas já estão historicamente e culturalmente adaptadas, etc.



Neste caso, o “principal” não estava preocupado com a manutenção do homem no campo, e sim com a urbanização. No entanto, aquelas consequências são previsíveis, pois estão no cerne do esquema de incentivos estipulado (quanto mais população rural, maior transferência de recursos). Involuntariamente, o “principal” poderá obter em parte um resultado que lhe é vantajoso, pois um menor fluxo de migração campo / cidade resulta em melhor qualidade de vida na área urbana. Para fixar o homem no campo, os municípios tenderão a estender alguns serviços (tais como educação e saúde) para a zona rural, bem como providenciar uma adequada manutenção de estradas vicinais, ampliar a eletrificação rural, oferecer apoio técnico aos produtores rurais, etc. Cada município, à sua maneira, buscará identificar e implementar as ações necessárias para esse resultado, visando obter maiores transferências de ICMS.

Então, esse critério pode ser considerado de indução setorial, posto que implica em um comando objetivo (manutenção e/ou aumento da população rural). O percentual de 6% é bastante expressivo, sobretudo para municípios pequenos. Entretanto, sua dinâmica de atualização é muito lenta, a cada década (realização de censos oficiais do IBGE), o que faz com que o esforço de uma gestão em fixar o homem no campo não seja traduzido em acréscimo de recursos nessa mesma gestão. Esse esforço representará um “investimento de longo prazo”. Aliás, se no período de uma década um grande contingente migrar do campo para a cidade, reduzindo assim a população rural do Estado, aqueles municípios que aqueles municípios que lograrem manter ou aumentar sua população rural irão abocanhar uma parcela maior dos recursos advindos desse critério de rateio. Então, deve-se esperar para avaliar as consequências, pois, ainda que o prazo seja longo, os municípios pequenos não deverão ignorar essa fatia de recursos.

### **3.4 – Acompanhamento e Controle: Experiências e Perspectivas**

As questões relacionadas ao acompanhamento e controle já permearam a análise nos itens anteriores. Assim, a seguir são apresentados alguns destaques positivos da experiência dos Estados brasileiros.

Quanto à atualização do indicador, em Minas Gerais os indicadores relativos a saúde são computados mensalmente, já produzindo efeitos para o mês seguinte ao seu



cômputo, assim como os indicadores relativos a meio-ambiente e produção agrícola são apurados trimestralmente, produzindo efeitos no trimestre seguinte. A regra geral, para todos os Estados, é a atualização anual, implicando em dois anos de atraso para produzir efeitos, pois os fatos ocorrem no ano “zero”, são apurados no ano “um” e refletem nos índices aplicados para rateio no ano “dois”. A redução do interstício entre apuração e aplicação dos indicadores, será um fator importante para que as pessoas se empenhem pela evolução positiva e acelerada dos indicadores, pois esses resultados terão implicações em sua situação em curto espaço de tempo, viabilizando o ingresso de mais recursos que possibilitem o atendimento de alguma demanda social, ou, ao contrário, representando redução rápida de recursos e comprometendo a execução de planos e projetos que pareciam viáveis no curto prazo.

Quanto à confiabilidade técnica da apuração dos indicadores, sendo o objeto do tema continuado, o Estado do Paraná apura a qualidade dos mananciais diariamente e a biodiversidade trimestralmente, apurando-se o índice médio, a fim de se evitar distorções ocasionais.

Quanto à confiabilidade técnica dos critérios estabelecidos, as imprecisões legais na definição de como se calcula a área cultivada, em São Paulo, abre espaço às pressões políticas, questionamentos judiciais e dificuldades técnicas, bem como expõe os técnicos que fazem a uma situação delicada e desconfortável (PINO, 1999). Então, esse exemplo deve prevenir para que os critérios legais sejam claros e precisos, sem margem a questionamentos, bem como conceitos aceitos pelo público em geral.

Quanto ao avanço das relações contribuinte / município / estado, o cidadão deve ter consciência de que parte dos tributos é destinada ao seu Município e de que, por isso, ele deve pedir nota fiscal em suas compras para aumentar o valor da receita ao seu Município (no caso do ICMS), bem como acompanhar o valor dos repasses efetuados e a destinação dos recursos municipais. A divulgação hoje existente, realizada mediante publicação no Diário Oficial do Estado, em atendimento ao artigo 8º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, não se presta a esse objetivo, mas apenas a comunicar o repasse às prefeituras. A divulgação pela Internet ajuda, mas depende da iniciativa do interessado em obtê-la. O Estado de Minas Gerais, numa atitude proativa, comunica mensalmente, a todos os cidadãos do Estado sem exceção, através da Nota Fiscal / Conta de Energia Elétrica (seja a concessionárias do serviço pública ou privada), os valores de repasses de ICMS e do FPM (Fundo de

Participação dos Municípios) ocorrido no mês anterior. O mesmo pode ser feito para todas as demais transferências tributárias, inclusive com detalhamento dos diversos critérios de rateio envolvidos, para que o cidadão, conhecendo essas informações e discutindo-as em seu meio social, possa interferir positivamente na evolução de cada um dos critérios estabelecidos. Havendo possibilidade, o mesmo deve-se aplicar a transferências não-tributárias relevantes, tais como o FUNDEF e o SUS. Ainda, se os Municípios desejarem, aderindo voluntariamente por meio de lei municipal, também pode ser aplicado às receitas próprias e outras informações financeiras de cada Município. Essa comunicação tende a aumentar a participação do cidadão na gestão fiscal da coisa pública.

## **Capítulo 4**

### **Proposta de Inovação no**

### **Federalismo Fiscal**

#### Capítulo 4 – Proposta de Inovação no Federalismo Fiscal Brasileiro

Este capítulo apresenta uma proposta de inovação no federalismo fiscal brasileiro, compreendendo:

- a) Sintetizar e afirmar uma modelagem de critério de “Tipo Ótimo de Indução”, demarcando sua caracterização, bem como os possíveis riscos e vantagens.
- b) Apresentar uma proposta de inclusão desses critérios de “Tipo Ótimo de Indução” no contexto do conjunto das transferências intergovernamentais a Municípios.

Ressalte-se que esta proposta pode também ser adaptada e implementada para as transferências tributárias aos estados, bem como para outras transferências legais não-tributárias para Estados ou Municípios.

## 4.1 – O Tipo Ótimo de Indução

### 4.1.1 – Caracterização do Tipo Ótimo de Indução

Tal como já acenado na introdução, ainda que não possamos efetuar testes empíricos, com base nas reflexões acima, procuramos extrair as características dos critérios de rateio para transferência de recursos a Municípios mais eficazes para a indução, identificando como de “Tipo Ótimo de Indução” aqueles critérios que contém, cumulativamente, as seguintes características:

- 1 – estão voltados para um objetivo em política pública;
- 2 – possuem percentual relevante para influir nas finanças do ente subnacional;
- 3 – combinam indicadores locais qualitativos e quantitativos;
- 4 – mensuram os indicadores utilizando fontes e métodos aceitos como válidos pelos atores sociais;
- 5 – possuem mecanismos eficazes de conscientização dos atores sociais sobre o critério de rateio e sua influência nas finanças do ente subnacional.

Para obter sucesso e extrair o máximo dentre as possíveis vantagens (que enunciaremos adiante), a formulação dos critérios de indução deve ter várias preocupações, quanto ao tema priorizado, a modelagem do critério, a confiabilidade do controle, o peso adequado do critério, ao real envolvimento dos cidadãos, etc.

#### **a) Quanto ao Critério de Rateio**

##### a.1) Quanto ao tema Priorizado

(decisão do Principal sobre seus objetivos)

O tema deve estar voltado para um objetivo em política pública (ex. sim: saúde, educação, meio-ambiente, atenção ao menor, seca, patrimônio histórico, etc.) (ex. não: área geográfica, cota fixa, etc.).

O tema deve ser relevante para a maioria (ou totalidade) dos Municípios do Estado (ou da União) em questão (ex. sim: poluição de mananciais, envolve 100% dos Municípios) (ex. não poluição atmosférica, envolve 10% dos Municípios) (exceção: para Minas Gerais, o Patrimônio Histórico é tão relevante que, embora atingindo menos de 50% dos Municípios, justifica-se ser priorizado).

A escolha deverá passar pelo amplo debate social, catalisado pelo Poder Legislativo (da União ou de cada Estado).

### **a.2) Quanto à modelagem**

(formulação do “contrato de incentivos”)

Adotar o princípio do “protetor beneficiário”, combinando indicadores locais qualitativos e quantitativos.

Mensurar os indicadores utilizando fontes e métodos aceitos como válidos pelos atores sociais. Se as fontes e métodos utilizados forem questionáveis, tal critério será inviabilizado por intermináveis batalhas judiciais.

### **a.3) Quanto ao Peso do Critério Priorizado**

Este tópico faz breves considerações sobre o peso “ideal” de cada critério, ou seja, a proporção do incentivo suficiente para “agente” aderir ao objetivo do “principal”.

Primeiramente, deve-se lembrar a máxima de que: quem tem todas as prioridades não tem nenhuma prioridade. Isto implica que a escolha de critérios deve ser parcimoniosa, permitindo-se atribuir um peso (percentual) adequado ao respectivo critério.

No estado do Paraná, os critérios ambientais de Área de Preservação e Área de Mananciais, funcionam bem com um percentual de 2,5%. É possível que para outros tipos de políticas os percentuais necessários para apresentar um ganho marginal de qualidade da gestão local deva ser superior a 5%. Entretanto, essa temática é muito ampla e merecerá um estudo posterior. Isso permitiria que cada estado adotasse até oito critérios de indução e articulação de políticas regionais.

## **b) Quanto às Condições de Acompanhamento e Controle**

### **4.1.2 – Riscos de Disfunções do Tipo Ótimo de Indução**

A seguir, apresentamos um risco de disfunção do Tipo Ótimo de Indução, que certamente será aventado nos debates que poderão formar sua massa crítica, antevendo alternativas para mitigar essas disfunção.

#### **b) Desvantagem dos Municípios Mais Pobres ou Atrasados em Políticas Públicas**

a) a implantação de novos critérios de indução, em situações extremas, pode concentrar os recursos das transferências nos Municípios historicamente mais desenvolvidos, e condenar os Municípios mais atrasados a permanecerem nessa situação, ao contrário do que deseja o critério indutor, por absoluta falta de recursos para enfrentar suas mazelas e deficiências.

#### **b) Alternativas para Mitigar a Desvantagem**

a) implantação gradual, com carência, para novos critérios não penalizarem os Municípios mais atrasados sem sequer uma chance de melhoria.

b) criar “fatores de ajuste” dando mais oportunidade de ganho àqueles que estão inicialmente mais distantes da meta, ou ainda abaixo da média, de forma que colaborar para elevar a média merece um prêmio adicional. Para não incentivar a seleção adversa, com picos de alto e baixo desempenho, punir as quedas de desempenho mais do que a estagnação ou o pequeno avanço.

c) apoio de agências, direcionado a todo o conjunto dos Municípios, mas prioritariamente preocupado com os mais pobres, oferecendo: coordenação de soluções,

integração micro-regional de soluções, apoio técnico, eventual apoio financeiro restituível (parcialmente ou integralmente) e/ou com contrapartida.

d) finalmente, tal desvantagem é parcialmente mitigada se o critério não tiver um peso excessivo, dentro de um “mix” (cesta) de critérios diversificado e equilibrado.

#### **4.1.3 – Possíveis Vantagens do “Tipo Ótimo de Indução” para o Desenvolvimento**

O Objetivo deste capítulo será o de explorar as diversas vantagens possíveis dos critérios de indução do tipo ótimo.

Salientamos, mais uma vez, que trata-se de explorar possibilidades de vantagens e não probabilidades de vantagens, uma vez que o nosso estudo não buscou efetuar experimentos com o condão de constituir prova.

Nos referimos a todo o país, supondo que todos os Estados adotem, conforme suas prioridades e características próprias, o “Tipo Ótimo de Indução”, tornando esse processo nacional. Também consideramos que a União poderá adotar o “Tipo Ótimo de Indução”, para a modelagem das transferências do FPM, do FPE do SUS, do FUNDEF e outros.

##### **a) Dos Indicadores Sociais**

A primeira e principal vantagem da modelagem de critérios de rateio de indução do “Tipo Ótimo de Indução” é a evolução acelerada e sustentada dos indicadores sociais em todo o país e dentro de cada Estado.

A evolução será acelerada, pois todos os Municípios terão pressa em se superar cada vez mais, não aceitando ficar parados no tempo, pois aquele que permanecer parado estará andando para trás, já que os demais estarão caminhando e, assim, aumentando a distância em relação àquele que permaneceu parado.

A evolução será sustentada, pois nenhum Município vai tolerar a redução de um item de seu desempenho. Este seria o pior dos mundos.



objetivos fundamentais da federação brasileira, dando sobretudo melhores condições de vida para o nosso povo.

#### **b) Da Política e Cidadania:**

A segunda vantagem da modelagem de critérios de rateio de indução do “Tipo Ótimo de Indução” é o impacto que resulta na esfera da política e da cidadania. De fato, haverá reflexos que afetam a dinâmica do poder e da participação, que passamos a comentar.

##### **- Ativação da Cidadania**

A transferência de poder de fato (empowerment) possibilita a ruptura da apatia inercial do cidadão.

“A participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. Sua concretização passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público.” (TENÓRIO & ROSENBERG, 1997)

Então, se a cidadania e a participação social levam a fins tão nobres e grandiosos, o que é que gera a apatia do cidadão para construir esse poder?

Conforme Barber, não é a apatia dos cidadãos que gera falta de poder da cidadania. É a falta de poder que gera a apatia. Portanto, se dermos “empowerment” (capacidade de fato para a pessoa agir) rompe-se a apatia, num novo círculo virtuoso.

Esse “empowerment” não é dado diretamente pela simples definição da modelagem de critério de rateio proposto. Isto porque não seria factível, nem legítimo, a legislação estadual e/ou federal definir formas de participação da sociedade civil no jogo do poder local. Não seria factível porque, do contrário, seria necessário que a sociedade civil de

cada localidade tivesse a mesma capacidade de mobilização, o mesmo tipo de cultura, a mesma organização formal, etc. Também não seria legítimo, ainda que fosse possível, já que estaríamos “engessando” as possibilidades de diferentes formas de participação da sociedade civil.

Entretanto, um fato novo tenderá a impulsionar a construção desse “empowerment” nos diversos locais. Esse fato novo é que parte dos recursos financeiros a serem transferidos para o Município passa a depender do desempenho daquele Município quanto a indicadores sociais estabelecidos.

Assim, a sociedade local inteira é parte interessada no aumento dos recursos financeiros disponíveis para o Município. Os movimentos de bairro reivindicam melhoramentos urbanos, as mães reivindicam creches e postos de saúde, os servidores reivindicam aumento de salários, os movimentos de preservação cultural reivindicam festas folclóricas, vereadores querem concretizar promessas de campanha, as empreiteiras querem que a prefeitura contrate suas obras, fornecedores em geral também querem vender para o poder público, etc.

Ora, se os recursos financeiros do Município são, e sempre serão escassos, importa a todos que eles não sejam reduzidos e sim aumentados. Assim, cada cidadão, dentro do seu grupo social de reivindicação, se sentirá atraído a interferir no planejamento e na execução das políticas que levam ao seu aumento. Também tenderá a participar ativamente com donativos e voluntariado sempre que necessário.

As formas alternativas de participação da sociedade civil local irão variar, de lugar para lugar e de tempos em tempos, de acordo com a diversidade dos atores sociais e sua maturidade política, no ciclo normal do processo histórico.

Relembrando o esquema básico do “coronelismo” (LEAL – 1989), o maior compromisso do coronel era manter-se no grupo da situação do governo estadual, de tal forma que seu Município não deixasse de receber as benesses do governo estadual. Para isto, como moeda de troca, o coronel se valia do “voto de cabresto”.

Pela modelagem do “Tipo Ótimo de Indução”, para receber mais transferências de recursos estaduais, o prefeito deverá perseguir resultados positivos nos critérios prioritários

estabelecidos pela população do Estado (ou do país) como um todo, por meio do debate social. Para isso, o prefeito deverá se valer do envolvimento dos diversos atores sociais, do intercâmbio com os meios detentores de conhecimento (meios acadêmicos, ONG's, etc.), do voluntariado, etc.

### **- Loteamento do Aparelho Estatal**

É comum nos governos locais a prática do loteamento do Aparelho do Estado, visando conveniências políticas diversas, seja para garantir governabilidade junto ao Poder Legislativo, ou para a cooptação de movimentos sociais. Esse tipo de fenômeno acarreta que: as pessoas que ocupam os diversos cargos podem não ser as mais adequadas ao desempenho da respectiva função; e, a ação efetiva das unidades assim ocupadas esteja a serviço de quem indicou aquele ocupante e não a serviço de realmente obterem-se os melhores resultados possíveis.

A exigência de melhorias contínuas nas performances de cada município em relação às políticas públicas, como fator que determina o acréscimo de recursos disponíveis para o respectivo município, tendem a dificultar a prática do loteamento do Aparelho do Estado, pois cada servidor deverá ser o mais capaz para aquela função e cada unidade deverá ser dirigida sempre ao interesse público geral, e não ao interesse de grupos e setores limitados.

### **- Ruptura do Personalismo**

O personalismo sustenta-se na idéia de que tudo o que é feito pelo poder público é obra do governante de plantão, e tudo é oferecido como uma dádiva ao povo, o qual deve lhe ser eternamente grato e subserviente. Ao governo personalista, a melhoria sustentada das condições de vida do povo (erradicação do analfabetismo, da fome, da doença, etc.) representa um risco de as pessoas serem libertadas da sua relação de dependência.

A possibilidade de a modelagem eficaz de critérios de rateio torna-se uma “cunha” na perspectiva de ruptura do personalismo, consiste em três momentos paralelos:

- no primeiro, mais óbvio, é que os critérios obrigarão a melhoria dos indicadores sociais de educação, saúde, etc., reduzindo a relação de dependência;

- no segundo, ao ver sucessivamente reduzidos os repasses de verbas de seu Município e sua margem de atuação, o cidadão passa a condenar o governo personalista, que não aposta na melhoria da qualidade de vida de seus eleitores;

- finalmente, se os recursos municipais forem reduzidos, ficará claro para a população que as coisas que o governante personalista realizava, inclusive obras faraônicas de utilidade duvidosa, não eram dádivas suas, mas fruto do orçamento público, que a sua má administração colabora para destruir.

#### **- Reivindicacionismo**

Um problema importante da relação da população com o poder público refere-se ao seu descompromisso com a gestão pública. Isto leva à atitude de se reivindicar (seja individualmente ou em grupo) que o Poder Público supra a todas as necessidades e desejos da sociedade. Muitas vezes, essa reivindicação é feita de maneira alienada (sem dar-se conta do restante do mundo), como se o Poder Público tivesse o dever e as condições para atender prontamente qualquer reivindicação, inclusive criticando o Estado de maneira veemente quando o desejado atendimento não ocorre.

“Mas criticar o governo é um exercício nacional, da mesma forma que falar de futebol ou qualquer outro assunto corriqueiro. Provoca sensação de alívio, de dever cumprido, ao mesmo tempo em que expia as próprias culpas. Não há e nunca haverá culpado maior que o Estado. Daí a delícia de criticá-lo. Ainda mais que é fácil para o cidadão eximir-se de suas responsabilidades e colocar-se, quando interessa, fora da órbita do Estado.” (TEIXEIRA, CAMARGO & SALOMÃO, 1999)

A sociedade deve compreender que os recursos do Poder Público são escassos e que o atendimento de qualquer reivindicação tem um custo. Atender a uma reivindicação implica em deixar de atender a outras reivindicações. Então, quem reivindica deve também pensar e propor de onde sairão os recursos: do aumento de receita (por aumento da carga

tributária, por combate à sonegação, por aumento da base tributável decorrente do crescimento econômico, por aumento das transferências intergovernamentais recebidas, etc.) ou de reduções de despesas (por diminuição das demandas sociais decorrente do crescimento econômico, por melhores controles de desperdícios, por escolhas de cortes de gastos não prioritários, etc.).

Vários setores sociais (tais como as Centrais Sindicais) já vêm se preocupando em como viabilizar o atendimento de suas reivindicações (aumento do salário mínimo, aumento do nível de emprego em indústrias automobilísticas, cobertura do déficit da previdência social, solução do déficit do FGTS, etc.). Nessa atitude, esses setores sociais não apenas reivindicam, mas buscam soluções em conjunto com o Estado e com os outros setores sociais.

O compartilhamento, entre todos os “jogadores do Poder Local”, da responsabilidade em manter uma evolução dos indicadores de desempenho para aumento das transferências intergovernamentais recebidas pelo município é um convite a essa conscientização e a essa co-responsabilização sobre a origem e o uso dos recursos municipais. Também se induz a discussão madura sobre quais reivindicações devem ser priorizadas e que tipos de soluções produzem melhores resultados mediante avaliações de desempenho. Cria-se, inclusive, uma oportunidade muito interessante de se estabelecerem metas de evolução dos indicadores de desempenho, com metas de aumento das transferências intergovernamentais recebidas e estratégias para o atingimento dessas metas.

#### - Lobbismo

A disputa em torno do orçamento público envolve pressões de dois tipos de grupos: aqueles interessados em realizar os serviços e obras públicas e aqueles interessados em receber serviços e obras públicas.

No primeiro pólo de grupos, estão as empreiteiras de obras públicas, as empresas prestadoras de serviços e consultorias e a organização corporativa do funcionalismo público.

Em geral, esses grupos agem às escondidas, buscando capturar o poder dos responsáveis pela tomada de decisão sobre a aplicação das verbas públicas (técnicos em orçamento, secretariado do governo e vereadores), para incluir no orçamento aquelas obras e serviços que eles desejam oferecer, independente da sua real necessidade ou prioridade para a população. Visam maximizar os interesses de suas empresas e corporações.

No segundo pólo de grupos, estão os movimentos sociais e os grupos da elite, disputando qual tipo de obra ou serviço será realizado (ex.: se vai ser aumentado o policiamento, ou construída uma creche, ou uma rede de esgoto, ou uma linha de metrô, etc.), onde ele será oferecido (em qual rua, bairro ou distrito), bem como a ordem de prioridades (o que vai ser feito em primeiro lugar, em segundo lugar, etc.).

Os grupos deste segundo pólo, de maneira geral, ou são movimentos sociais muito organizados e articulados, ou dependem, para um melhor acesso aos responsáveis pela tomada de decisão, de serem aliados do governo. Quaisquer governos, de esquerda, de centro ou de direita, tendem a utilizar o seu período no poder para oferecer os serviços e obras que atendam à sua base eleitoral. Por outro lado, quando um movimento social é muito forte e articulado, ele tende a conquistar aquilo que deseja. Isto porque o governo precisa controlar o nível de pressão publicamente visível que recebe, sob pena dessa pressão pública tornar-se cada vez mais forte e latente, e uma soma de diversos movimentos não atendidos em suas reivindicações, deslegitimarem aquele governo.

Certamente, havendo vários movimentos organizados, o governo não necessita atender a todos eles de uma só vez. Poderá alegar a escassez dos recursos e priorizar o atendimento daqueles movimento sociais que já lhe sejam aliados ou que sejam mais facilmente cooptáveis. Assim, poderá apresentar uma imagem de ter atendido aquelas reivindicações que foram possíveis, dentro dos recursos existentes.

De toda forma, nota-se que, em geral, a pressão de grupos de interesse, nos dois pólos referidos, tende a conformar um processo de tomada de decisão sobre a alocação das verbas públicas cujo resultado não é, necessariamente, aquele propugnado pelos incisos II e III, do artigo 3º, da Constituição Federal, relativos a: garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A adoção do “Tipo Ótimo de Indução” deverá contribuir para a redução do poder dos lobbies de uma maneira geral e, naqueles restantes, o redirecionamento dos gastos em obras e serviços para outros mais prioritários.

#### **- Articulação de políticas regionais ou nacionais**

Inúmeras questões ultrapassam as fronteiras de um município, devendo ser enfrentados de maneira abrangente em regiões, ou mesmo nacionalmente. A modelagem estudada permite alcançar a articulação concreta de políticas regionais, com liberdade de ação para os Municípios, mas com firmeza e união de propósitos do conjunto dos Municípios para o equacionamento de certo problema regional ou nacional.

Isso permitirá que a convivência federativa seja mais harmônica, com menos sobreposição de atividades entre as diversas esferas de poder, com maior definição de responsabilidades, com menor “jogo de empurra” para dizer que as responsabilidades são de outra esfera, com maior cooperação da esfera regional e nacional.

#### **- Menor dependência dos governos locais em relação a verbas negociadas**

A melhor distribuição dos recursos, sem extremos tão distantes, garante valores mínimos para que os Municípios mais pobres possam vir a executar algumas políticas de maneira mais autônoma. Com isto, os prefeitos deixam de ser tão dependentes em relação aos favores de outras esferas de governo.

Também, o fato de se ter melhores perspectivas para melhorar o índice de participação, agora não vinculado excessivamente à atividade econômica, mas também atrelado ao desempenho social do Município, liberta os Municípios pouco industrializados para outras oportunidades de aumentar seu índice de participação.

#### **c) Da Administração Pública:**



A modelagem de critérios de rateio para transferência de recursos apoiada no desempenho municipal quanto a resultados quantitativos e qualitativos, produzirá inúmeros impactos sobre a administração pública que, sem a pretensão de sermos exaustivos, passamos a comentar.

#### **- Avaliação Formal x Avaliação de Resultado**

Na avaliação formal, as gestões públicas são avaliadas por terem cumprido os regulamentos, e não pela eficácia de suas ações. Ainda que a legalidade dos gastos seja um aspecto importante, ela por si só não tem garantido a solução dos problemas sociais brasileiros.

Com a modelagem eficaz, a avaliação foca-se nos resultados decorrentes das políticas públicas, tornando-se irrelevante quanto o Município gastou no enfrentamento desta ou daquela questão, bem como quais as ações que o Município desenvolveu nesse enfrentamento. O Município tem liberdade para fazer o seu diagnóstico das causas do problema que se propõe a enfrentar, bem como escolher entre as diferentes soluções possíveis.

#### **- Ações Multifacetadas**

Ao invés de unidimensionadas, cada ação pode abraçar simultaneamente várias demandas. Essa tendência leva em consideração a organicidade dos problemas sociais, em oposição a uma visão segmentada da realidade, onde a complexidade e a interdependência das questões são ignoradas. (TENÓRIO & ROSENBERG, 1997).

Um exemplo é o Projeto Meninas de Santos, SP, que atende crianças e adolescentes do sexo feminino, vítimas da exploração sexual ou em risco de se prostituírem, desenvolvendo atividades que compreendem as áreas de educação, saúde, lazer, cultura, esporte e geração de emprego e renda, integrando as meninas num esforço de valorizá-las como seres humanos, mulheres e cidadãs.

Ao mesmo tempo, uma ação simples pode visar resultados diversos, tal como o



Programa Municipal de Transporte Escolar, em Itajá, Goiás, que tem como meta oferecer transporte escolar gratuito aos alunos das áreas rurais do Município, contribuindo para melhorar o rendimento escolar, eliminar o êxodo rural e aumentar o intercâmbio sócio-cultural entre as populações rural e urbana. (TENÓRIO & ROSENBERG, 1997).

### **- Integração Intersetorial**

Um problema crônico da administração pública é a fragmentação setorial dos governos. O dirigente de cada setor do governo (educação, saúde, assistência social, trânsito, obras públicas, etc.), desenvolvem suas ações de acordo com uma perspectiva restrita ao seu campo de atuação.

Além da raiz cultural (para cada gestor, suas propostas são as melhores e não é preciso dialogar com ninguém), esse problema torna-se ainda mais grave quando os secretariados dos governos são compostos para acomodar acordos políticos, com os dirigentes setoriais atuando sob os interesses dos seus blocos de sustentação política. Recusam-se à percepção dos imbricamentos setoriais, positivos e negativos, e fingem ignorar que as suas ações produzem impactos nos demais setores da vida social, bem como que os melhores resultados nos seus setores dependem de ações dos demais setores. Por exemplo, a construção de uma barragem de usina hidrelétrica sem um sistema de eclusas, ao mesmo tempo que soluciona o problema de geração de energia elétrica está inviabilizando o transporte fluvial. Por outro lado, uma das causas de baixo aproveitamento escolar pode ser a desintegração das relações e a violência familiar.

É óbvio que a integração dos diversos órgãos de governo no planejamento e desenvolvimento de suas ações, não é uma tarefa fácil no setor público. Entretanto, a exigência de melhores resultados certamente é uma alavanca poderosa para romper a inércia do isolamento e buscar caminhos para uma convivência intersetorial cooperativa e harmônica.

### **- Soluções Adequadas à Realidade Local**

O conceito de Isoquantas, da economia, ensina que um mesmo produto pode ser

obtido por diversas combinações dos fatores de produção (Capital e Trabalho), sendo que, em cada caso, a melhor combinação depende do custo de cada um desses fatores em cada realidade. Por exemplo, é possível produzir 100 sacas de milho, utilizando-se mais Mão-de-Obra, trabalhando-se apenas com enxada e outras ferramentas, e combatendo-se pragas manualmente, ou utilizando-se menos Mão-de-Obra, utilizando-se tratores e demais equipamentos, bem como efetuando o controle de pragas com agrotóxicos. A decisão depende da disponibilidade e custo de Mão-de-Obra e de Capital.

Assim, considerando-se a execução de políticas públicas pelos Municípios, como regra geral, temos que os Municípios mais pobres, com abundância de Mão-de-Obra e escassez de Capital, tenderão a utilizar maior quantidade de Trabalho e, ao contrário, os Municípios com maior disponibilidade de Capital, onde em geral o custo da Mão-de-Obra é mais elevado, preferirão utilizar maior proporção de Capital.

Então, fica claro que não se deve, de antemão, definir-se o "mix" dos fatores de produção (como ocorre com o FUNDEF, que obriga os Municípios a gastarem "no mínimo" 60% das verbas de educação fundamental em salários), pois apenas poucos Municípios encontrar-se-ão no seu ponto de equilíbrio da Isoquanta, sendo que a grande maioria estará fora desse ponto de equilíbrio.

Por outro lado, avaliando-se mais perto da realidade, deve-se admitir que mesmo a própria aplicação de uma mesma quantidade de Capital pode apresentar diversas alternativas, variando-se a tecnologia empregada: supondo-se que os custos de materiais fossem equivalentes, sabemos que uma casa popular pode ser feita de tijolos de barro, ou blocos de concreto, ou madeira, ou chapas de pré-moldado, etc., devendo a escolha recair sobre aquela em que a matéria prima seja mais disponível, ou a tecnologia construtiva seja mais conhecida, em dada região.

A formulação de diagnósticos e propostas de soluções, desenvolvidos de maneira centralizada (nacionalmente ou regionalmente) é um problema que leva à ineficácia das ações públicas. Em diferentes locais, problemas da mesma área podem ter causas muito diferentes. Por exemplo, a evasão escolar pode ter, entre outras, as seguintes causas distintas: crianças trabalham para compor a renda da família, medo do tráfico de droga nas portas das escolas, estupros de meninas em ruas desertas e mal iluminadas, etc.

Ao mesmo tempo, causas idênticas de problemas podem ter soluções distintas, mais adequadas a cada realidade, cultura e recursos do local. No caso da complementação da renda familiar para que as crianças não necessitem trabalhar e assim faltarem às aulas, podemos citar entre outras, as seguintes soluções: prefeituras com mais recursos podem implantar um Programa de Garantia de Renda Mínima ou estimular o auto-emprego por meio de micro-créditos, comunidades mais solidárias podem arrecadar doativos de gêneros alimentícios e distribuir cestas básicas, cidades com terrenos mais livres podem distribuir sementes para hortas familiares ou organizar hortas comunitárias, comunidades mais empreendedoras podem criar novas vagas de empregos através de cooperativas de reciclagem de sucata, etc.

Mesmo quanto à implementação da solução escolhida, podem haver diferenças de acordo com o local. Por exemplo, a organização de hortas comunitárias pode ser feita mediante: cadastramento e orientação direta por técnicos da prefeitura, mobilização de lideranças religiosas, responsabilidade de associações comunitárias já existentes, organismos de cooperação técnica das universidades ou até internacionais, etc.

A liberdade de ação local (para diagnóstico, escolha da solução e modo de implementação) somada à responsabilidade com o resultado é o melhor caminho para que cada Município busque soluções efetivas, econômicas e duradouras para os problemas sociais, compatíveis com suas peculiaridades.

#### **- Continuidade Administrativa**

Outro problema crônico da administração pública brasileira é a falta de continuidade administrativa e, assim, de consolidação dos avanços administrativos. A cada início de uma nova gestão, os planos de trabalho da gestão anterior são simplesmente abandonados, tornando estéreis todos os recursos (financeiros, técnicos, humanos, políticos) aplicados no seu desenvolvimento e execução. O é desperdício astronômico, sobretudo quanto ao recurso "tempo", o qual não volta jamais, enquanto as soluções dos problemas sociais são postergadas indefinidamente.

No aspecto moral, a população se sente desestimulada na medida em que

acredita que todas as iniciativas e posturas assumidas têm grande possibilidade de serem alteradas, ou mesmo descartadas, na gestão subsequente.

Com a modelagem eficaz de critério de rateio, um plano de trabalho bem sucedido não deverá ser mais interrompido, se não por vontade do novo governante, por exigência de toda a sociedade civil, interessada na manutenção e melhoria contínua do desempenho do Município quanto aos indicadores sociais estabelecidos. Também, certas obras faraônicas, de resultado duvidoso, que comprometem recursos valiosos para a melhoria do desempenho social do Município, tenderão a sequer serem iniciadas.

#### **- Valorização do servidor público**

Na medida em que se procura manter e melhorar continuamente o desempenho das ações de governo, o servidor público, recurso principal para uma administração pública de qualidade, tenderá a ser valorizado (com melhores salários e aumento do investimento em capacitação).

Com o reconhecimento de sua capacidade de resolver problemas, de encontrar novas soluções e de interagir com a população, bons profissionais tenderão a ter uma maior estabilidade, inclusive aqueles que ocupam cargos de confiança, evitando-se que, a cada nova gestão, sejam perdidos os vínculos com a população e a memória dos projetos em andamento.

#### **- Desenvolvimento do conhecimento**

Quando a esfera federal (ou estadual) transfere para a esfera local a liberdade e a responsabilidade de contribuir para a melhoria dos indicadores sociais gerais da nação (ou da região), multiplicam-se os pensadores e as possibilidades de inovação na gestão pública.

Se antes a esfera estadual, com seus técnicos, tinha uma possibilidade de inovar, as possibilidades de inovação se multiplicarão por milhares. Ao invés de 26 Estados, serão cerca de 5.541 Municípios inovando em busca de soluções, bem como 5.541 legislativos municipais, 5.541 comunidades, um sem-número de organizações populares e movimentos

sociais, etc.

É comum constatar, entre administradores públicos e entre a população em geral, sintomas de ceticismo crônico, jogando “baldes de água fria” sobre qualquer idéia ou tentativa de mudança, por meio de expressões como: esse problema não tem jeito, isso nunca vai mudar, essa idéia não vai dar certo, as pessoas não vão participar, esse não é o momento ideal, etc.

Nesse contexto, a competição entre comunidades que necessitam evoluir em seus desempenhos e o exemplo da experiência positiva de algumas comunidades é capaz de romper a inércia de outras comunidades, que tenderão a avaliar aquelas experiências diante das suas possibilidades, proceder a adaptações e ajustes, encontrando e experimentando seus próprios caminhos.

*“Contrariando a crença habitual, a redundância e a competição entre projetos e soluções alternativas não é, necessariamente, uma forma de ineficiência. ... O que estamos advogando – em face do fascínio exercido pela uniformidade e pela simetria em nossa cultura organizacional pública – é a necessidade e a conveniência de demonstrar que diferentes soluções, por mais heterodoxas que pareçam ao administrador convencional, podem ser igualmente eficazes. A competição entre soluções consagradas e soluções alternativas cumpre papel dialético da maior importância e possibilita sobrepujar a resistência inercial à mudança.” (Castor & França - 1986) (grifos nossos)*

Soluções inovadoras encontradas em diversas comunidades são amplamente divulgados por inúmeros concursos de premiação (UNICEF, Fundação ABRINQ, FGV/Fundação Ford, etc.), debatidos em seminários e congressos, bem como registrados em artigos e livros especializados, consolidando o avanço no conhecimento.

Até mesmo a divulgação, avaliação e análise das experiências que não deram certo (total ou parcialmente), são importantes para a evolução do conhecimento. É incontestável que é possível se aprender com os erros.

### - Custos Menores

Todas as mudanças antes relatadas (ações multifacetadas, integração intersetorial, não desperdício, soluções com recursos e habilidades compatíveis com a realidade local, continuidade administrativa, valorização do servidor, e, sobretudo, avanço no conhecimento e ativação da cidadania) terão reflexos sobre o custo das políticas públicas.

“A comunhão de esforços é o caminho para superar obstáculos, sobretudo a falta de recursos. É capaz de gerar uma sinergia que ultrapassa qualquer retorno obtido por intermédio do somatório de ações isoladas.” (TENÓRIO & ROSENBERG, 1997)

### d) Da Economia.

Obviamente, os critérios propostos não transformam a economia por si só, mas colaboram para tal transformação. Assim, a avaliação dos efeitos econômicos do “Tipo Ótimo de Indução” deve ser efetuada levando-se em conta as demais características do cenário econômico em que estejamos inseridos.

Cabe ainda esclarecer que aqui não tratamos curto e longo prazo de acordo com os conceitos econômicos, conforme o qual variam um ou mais componentes dos fatores de produção. Ao contrário, nossa noção de prazo está ligada à visão administrativa, representada pela decorrência de um certo período de tempo para que a sociedade colha aqueles frutos. Assim, definiremos curto prazo como o período entre zero e dois anos, e o longo prazo como o período entre dois e dez anos.

Entretanto, esta distinção de prazos é apenas didática, para identificar a expectativa de maturação de cada um dos benefícios econômicos. Na eventual experiência real, esses prazos podem ser alterado, seja pela ocorrência de outras variações na conjuntura econômica geral, seja em virtude de especificidades da forma de implantação do “Tipo Ótimo de Indução”, por imperfeições na aplicação da modelagem, por aplicação a temas restritos, por aplicação apenas em regiões esparsas do país, etc.

### - Curto Prazo

No curto prazo, período entre zero e dois anos, podemos antever diversos impactos econômicos, tais como:

- desconcentração intermunicipal da atividade econômica: a garantia de receita mínima mais equilibrada entre os Municípios (que hoje acentua a desigualdade entre dos Municípios ricos e pobres), tendendo para uma distribuição relativamente mais homogênea;

- aumento do surgimento de pequenas e médias empresas, pois o dinheiro público estará circulando de modo mais desconcentrado, pulverizado mais homogeneamente em todas as cidades;

- redução do desemprego, seja pelo trabalho assalariado nas pequenas e médias empresas e nas ONG's, e até em virtude da ocupação não assalariada em trabalhos voluntários;

- surgimento de novos tipos de empreendimento, atendendo as necessidades de enfrentamento das prioridades monitoradas, bem como aproveitando as novas oportunidades dentro da nova perspectiva de caminho da sociedade.

#### - Longo Prazo

Os impactos econômicos mais significativos do modelo proposto ocorrerão no longo prazo, num período de dois a dez anos, podendo-se citar:

- do lado macroeconômico:

- aumento do investimento:

- pela redução do custo de oportunidade (decorrente do menor endividamento do setor público e pressão deste sobre as taxas de juros como tomador de empréstimos);

- pelo aumento da demanda, em virtude de uma melhor distribuição de renda e riqueza;

- aumento do PIB, pelo aumento do valor imputado de locação das moradias existentes (decorrente seja da construção de mais moradias



em mutirão, seja da melhoria infraestrutura urbana de saneamento, asfalto, etc.);

- do lado microeconômico:

- aumento da renda per capita, pelo aumento da produtividade do trabalho;

- redução do chamado Custo Brasil (por exemplo pela redução do custo de transporte em virtude de melhoria das vias e da sinalização, ou mesmo pela redução das faltas trabalho pelas mais diversas causas) e conseqüente redução de preços, dando origem a:

- aumento da competitividade do produto nacional;

- inclusão de setores mais pobres no mercado de consumo (devido ao barateamento dos produtos decorrente da redução do custo);

- aumento geral da produção para atender a ampliação da demanda;

- aumento dos empregos;

Atração do desenvolvimento econômico, pois os investimentos em infraestrutura e educação podem, no médio e longo prazo, conjuntamente com outras iniciativas governamentais, incentivar a desconcentração de investimentos da iniciativa privada, fazendo com que regiões antes fadadas ao esquecimento e à pobreza tornem-se regiões atrativas, sobretudo explorando potencialidades e vocações regionais.

#### **4.2 – Diretrizes para uma nova Sistemática de Transferências Tributárias a Municípios no Brasil**

Este capítulo apresenta diretrizes para uma nova Sistemática de Transferências Tributárias a Municípios no Brasil.



Não obstante, tais diretrizes servem também, naquilo que couber, para as demais transferências de intergovernamentais de recursos a municípios, bem como para as transferências tributárias a Estados.

#### 4.2.1 – Abrangência

Como a estrutura de financiamento dos Municípios brasileiros (conforme destacado no Capítulo I), é muito heterogênea de Região para Região, bem como de Estado para Estado, uma nova sistemática brasileira de transferência tributárias a Municípios não pode limitar-se a apenas uma ou outra transferência, ao contrário, deve abranger todas as transferências tributárias.

#### 4.2.2 – A Cesta de Critérios

Como vimos, a experiência brasileira de critérios de rateio é rica e inclui-se dentro de um processo histórico que não deve ser renegado. Apostar em apenas um critério sempre seria um sistema incompleto e acarretaria inúmeras injustiças, contando sempre com vantagens e desvantagens num país com imensas disparidades. Então, apresentaremos uma “cesta de critérios”.

Também, como já dito, a utilização de apenas um critério, ou sua predominância, qualquer que seja, causará sempre enormes injustiças, bem como o risco de oscilações involuntárias. Além disso, como os critérios clássicos (redistribuição, demanda e origem da receita) têm reflexos distributivos diferentes, seria praticamente inviável decidir entre um deles sem desequilibrar o federalismo fiscal brasileiro.

Nesse sentido, entende-se que a melhor solução é adotar um “cesta de critérios”, com proporções razoavelmente equilibradas, composta dos seguintes critérios:

- a) **População** (atualizada anualmente) – visando garantir uma receita “per capita” mínima aos Municípios, para que a carência absoluta de recursos não impossibilite a implementação das políticas sociais;
- b) **Origem da Receita** – visando oferecer um retorno razoável (embora não excessivo) ao local de origem da receita, por dois motivos:

- por motivo de justiça, pois as atividades e a população desse local contribuíram efetivamente para que tal receita existisse; e
  - para comprometer a população desse local com a arrecadação do tributo, aceitando o seu recolhimento e envolvendo-se no controle de sua arrecadação.
- c) **Receita Tributária Própria** – implementando a política de “forçar” os municípios a explorarem corretamente toda a sua competência tributária como uma Política Afirmativa Nacional
- d) **Demanda / Redistribuição** – como opção para efetuar uma redistribuição acentuada de recursos, tendo em vista as enormes disparidades entre as regiões do país;
- e) **Indução Setorial** – para articulação de políticas setoriais, a nível estadual ou federal, mediante aplicação do princípio do protetor-beneficiário e condições de acompanhamento e controle, com as cautelas da Teoria do Agenciamento.

Para qualificar melhor esses critérios, eles devem ainda obedecer, entre outras, as diretrizes que apresenta-se a seguir.

O critério da população deve ser atualizado anualmente e não deve ser aplicado por faixas, mas em proporção direta.

O critério da receita tributária própria deve contemplar toda a competência constitucional tributária dos Municípios.

Os critérios de indução setorial não devem ser engessados no texto constitucional, já que as prioridades a induzir variam no tempo. Outrossim, deve ser “garantida” a sua utilização em texto constitucional, fixando-se suas diretrizes relativas ao desenvolvimento humano, ambiental e de gestão.

#### 4.2.3 – Cenário para Repensar a Sistemática de Transferências Tributárias a Municípios no Brasil

A redefinição do critério constitucional de rateio do ICMS (ou de outro tributo que venha a substituí-lo), atualmente definido no Artigo 158, Parágrafo Único, deve seguir as seguintes diretrizes:

1 - no mínimo, reduzir sensivelmente o critério do valor adicionado, facultando o restante para a legislação Estadual;

2 - se possível, buscando um resultado mais equilibrado, adotar uma “cesta de critérios”: valor adicionado, população, receita tributária própria e parte definida pelos Estados.

Esta “cesta de critérios” garante previamente um maior equilíbrio das legislações dos 26 Estados, garantindo já algum peso (maior ou menor) para o critério da população, bem como adotando a indução do aumento da Receita Tributária Própria como uma prioridade nacional.

Apresenta-se, a seguir, um cenário, que sintetiza as proposições feitas no decorrer deste trabalho. Ressalva-se que este cenário, que não foi submetido a projeções e simulações, é meramente uma provocação, para servir como “ponto de partida” de apreciação das alternativas possíveis. A apresentação desse cenário busca dissipar o ranço da eterna preservação do “status quo”, do medo, do pavor de se considerar qualquer mudança. Ele, sem ser uma solução acabada perfeita e acabada, demonstra que a atual estrutura básica do sistema de transferências tributárias a Municípios no Brasil não é a única possível, e pode ser substituída por outra que, sem afetar o equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro, permite abandonar várias de suas desvantagens.

QUADRO .....

TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

CENÁRIO PARA OS CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS DE RATEIO

CRITÉRIO		TRANSFERÊNCIA				
		FEDERAL			ESTADUAL	
ESPÉCIE	DESCRIÇÃO	FPM	IOF Ouro	ITR	IPVA	ICMS
Demanda / Redistribuição	População e Inverso da Renda "Per Capita" Estadual	30	-	-	-	-
Origem do Tributo	Local da Operação Financeira Tributada		40			
	Local da Propriedade Rural			50		
	Local de Licenciamento do Veículo				50	
	Índice do Valor Adicionado					30
Demanda	População	30	30	30	30	30
Indução Financeira	Receita Tributária Própria	10	10	10	10	10
Indução Setorial Definido Por	Lei Federal	30	20	10		
	Lei Estadual				10	30
SOMA		100	100	100	100	100

Para que os critérios indicados no quadro acima não venham a causar um impacto desastroso no equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro, pode-se (e deve-se) recorrer a diversos artifícios de ajuste, tais como:

a) sobre o ITR:

- considerando que não é desejável transferir renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas;
- considerando que os critérios de população e receita própria favorecem as regiões Sul e Sudeste;
- considerando que às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem maior área geográfica e serão, portanto, aquelas que recolherão maior valor de ITR aos cofres do governo federal;
- considerando que maiores extensões de território implicam, em certo modo, custos e demandas maiores;
- a transferência de ITR a Municípios será feita mediante a aplicação dos critérios definidos no quadro acima, porém somente dentro do Estado onde a receita foi gerada.

b) sobre o IOF Ouro:

- considerando que não é desejável transferir renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas;
- considerando que os critérios de população e receita própria favorecem as regiões Sul e Sudeste;
- considerando que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem maior riqueza mineral e serão, portanto, aquelas que recolherão maior valor de IOF Ouro aos cofres do governo federal;
- considerando que a localização das jazidas em um município específico é

uma ocorrência da natureza, que não reflete o mérito dos moradores daquele lugar;

- considerando que os demais Municípios das regiões das jazidas também estão afetados e/ou participam da dinâmica econômica para explorar a riqueza das jazidas;
- a transferência de IOF Ouro a Municípios será feita mediante a aplicação dos critérios definidos no quadro acima, porém somente dentro do Estado onde a receita foi gerada.

#### Sobre o ICMS:

- considerando o exemplo do FUNDEF de fluxos financeiros verticais descendentes, verticais ascendentes e horizontais, que visa (FUNDAP, 1999, p. 18) *“romper a independência de orçamentos estaduais e municipais em cada unidade da federação, garantindo a uniformidade de poder de gasto em função das demandas concretas colocadas para cada jurisdição”*;
- considerando que o FPM, pelo critério proposto, tenderá a deslocar recursos das Regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas, vindo a favorecer os Municípios dessas Regiões;
- considerando que não é desejável transferir renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas;
- considerando que as Regiões mais desenvolvidas arrecadam mais ICMS do que as Regiões menos desenvolvidas;
- do montante da arrecadação do ICMS destinado a transferência a Municípios, antes de ser efetivada a transferência através dos critérios propostos no quadro, 10% será retido e transferido para o FPM, de forma que parte do ICMS arrecadado nas Regiões mais desenvolvidas venha a favorecer os Municípios das Regiões menos desenvolvidas.

Por meio de projeções e simulações, quaisquer desajustes indesejáveis podem ser detectados e outros inúmeros ajustes podem ser acrescentados, bem como seus percentuais redimensionados, para que se chegue a um modelo que, ainda que não represente um consenso absoluto, seja politicamente viável.

#### **4.2.4 – Implementação da nova sistemática**

A experiência recomenda que a transição de critérios de rateio seja gradual. Este é o exemplo da opção adotada nas legislações de ICMS de MG, PB e MT, da Lei nº 91/97 (que disciplina o FPM) e o fundo de compensação da Lei nº 87/96 (Lei Kandir), bem como em matérias análogas, tais como os prazos para ajustamento dos Governos Subnacionais às limitações e diretrizes da Lei Rita Câmara e Lei de Responsabilidade Fiscal, etc.

Supondo uma implantação gradual, em seis anos, com dois anos de carência para os novos critérios de indução setorial, permite-se uma adaptação gradual dos Municípios que mais recebem recursos, implementando novas políticas de maneira consistente, e tempo para os que mais perdem se adaptarem à nova situação com menos recursos, bem como permite que os institutos de pesquisa e demais agências de monitoramento, possam esmiuçar as metodologias de cálculo e de coleta de dados, bem como efetuar os levantamentos preliminares das bases de dados, que servirá de ponto de partida para o monitoramento da evolução.

A negociação política para aprovação dessa proposta deverá contar com a indispensável simpatia do governo federal, já que favorece a negociação da reforma fiscal e o aumento da receita própria dos Municípios.

Quanto ao apoio popular, com relação ao ICMS, projeções feitas por BARROS (1997), para os Municípios do Estado de São Paulo, dividindo-se o Índice de Valor Adicionado de cada município pelo seu respectivo Índice de População, apontam que, dos 645 municípios paulistas apenas 115 municípios (que representam cerca de 20% da população do Estado), possuem Índice de Valor Adicionado “Per Capita” superior a “1”, ou seja, podem perder com a redução do critério do valor adicionado na repartição do ICMS. Os demais 530 municípios (que representam cerca de 80% da população do Estado), tendem a ganhar com

Por meio de projeções e simulações, quaisquer desajustes indesejáveis podem ser detectados e outros inúmeros ajustes podem ser acrescentados, bem como seus percentuais redimensionados, para que se chegue a um modelo que, ainda que não represente um consenso absoluto, seja politicamente viável.

#### 4.2.4 – Implementação da nova sistemática

A experiência recomenda que a transição de critérios de rateio seja gradual. Este é o exemplo da opção adotada nas legislações de ICMS de MG, PB e MT, da Lei nº 91/97 (que disciplina o FPM) e o fundo de compensação da Lei nº 87/96 (Lei Kandir), bem como em matérias análogas, tais como os prazos para ajustamento dos Governos Subnacionais às limitações e diretrizes da Lei Rita Cãmata e Lei de Responsabilidade Fiscal, etc.

Supondo uma implantação gradual, em seis anos, com dois anos de carência para os novos critérios de indução setorial, permite-se uma adaptação gradual dos Municípios que mais recebem recursos, implementando novas políticas de maneira consistente, e tempo para os que mais perdem se adaptarem à nova situação com menos recursos, bem como permite que os institutos de pesquisa e demais agências de monitoramento, possam esmiuçar as metodologias de cálculo e de coleta de dados, bem como efetuar os levantamentos preliminares das bases de dados, que servirá de ponto de partida para o monitoramento da evolução.

A negociação política para aprovação dessa proposta deverá contar com a indispensável simpatia do governo federal, já que favorece a negociação da reforma fiscal e o aumento da receita própria dos Municípios.

Quanto ao apoio popular, com relação ao ICMS, projeções feitas por BARROS (1997), para os Municípios do Estado de São Paulo, dividindo-se o Índice de Valor Adicionado de cada município pelo seu respectivo Índice de População, apontam que, dos 645 municípios paulistas apenas 115 municípios (que representam cerca de 20% da população do Estado), possuem Índice de Valor Adicionado “Per Capita” superior a “1”, ou seja, podem perder com a redução do critério do valor adicionado na repartição do ICMS. Os demais 530 municípios (que representam cerca de 80% da população do Estado), tendem a ganhar com



# **Capítulo 5**

## **Considerações Finais**

## Capítulo 5 – Considerações Finais

Concluindo esta pesquisa, registra-se a seguir um conjunto de constatações e respostas que atendem aos objetivos lançados no início desse empreendimento de pesquisa e que foram apresentados na introdução desta dissertação.

Repassemos pois tais objetivos, verificando como eles foram atendidos.

Nosso objetivo principal compunha-se de:

a) “identificar os diferentes modelos alternativos de critérios de repasse.

Conforme se pode observar no capítulo 3, essa identificação foi realizada, discriminando-se as espécies de critérios, focando-se dentro dessas espécies as diferentes formulações de seus esquemas de incentivo, bem como constatando-se suas diferentes aplicações setoriais.

b) apresentar um quadro de tendências e perspectivas quanto à modelagem dos critérios de rateio para transferências de recursos a Municípios no Brasil e sua incidência sobre a realidade local.

Esse objetivo foi atendido no decorrer dos capítulos 3 e 4. Podemos destacar as principais tendências e perspectivas:

- multiplicação de experiências e formulações, num processo evolutivo e dinâmico, decorrente da liberdade para os Estados definirem critérios de transferência peculiares;
- aplicação e consolidação do uso do princípio do protetor-beneficiário como critério de rateio, iniciado na órbita do meio-ambiente, mas replicado (de acordo com as condições de cada área) nas áreas da saúde (critério inverso da mortalidade infantil), da educação (critério inverso

da evasão escolar), cultura (critério do índice de patrimônio cultural), agricultura (critério do valor da produção agropecuária).

Nosso objetivo secundário era sugerir e/ou recomendar medidas e formas para superação de obstáculos existentes à otimização e evolução da modelagem dos critérios de rateio para transferências de recursos a Municípios no Brasil.

Tal objetivo foi atendido ao longo dos capítulos 3 e 4, por meio de:

- no capítulo 3, sugestões pontuais, feitas no decorrer da reflexão sobre as espécies de critério e sobre as aplicações de indução setorial ou temática;
- no capítulo 4:
  - identificação do Tipo Ótimo de Indução, visando orientar a formulação eficaz de novos critérios; e
  - proposta de reformulação do sistema brasileiro de transferências tributárias a Municípios.

Partindo-se do estudo realizado e das conclusões acima, ao final desse trabalho temos reforçada a convicção de que:

- O federalismo fiscal brasileiro deve estar a serviço dos objetivos fundamentais da Federação Brasileira, de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- Os instrumentos de administração pública devem colaborar para uma articulação entre esferas de governo que enfrente as dificuldades e potencialize as vantagens da organização federativa;
- A transferência de responsabilidade sobre a obtenção de recursos por transferências intergovernamentais para o âmbito de toda a sociedade impulsiona a cidadania ativa e possibilita sinergias entre os diversos "nós" da "rede complexa de contratos" que caracteriza a área pública.

Por fim, é necessário assumir o caráter provisório da pesquisa que aqui se conclui. Entretanto, espera-se que possa ser relevante para outros esforços de investigação, deste pesquisador ou de outros que se interessarem pelo tema. Dado o caráter dinâmico de nosso objeto de pesquisa, é natural que as conclusões a que chegamos reclamem um constante reexame. Portanto, estas não são conclusões finais e permanentes e sim um retrato de um determinado momento, sob a ótica de um pesquisador que possui, como é próprio de cada indivíduo, uma visão particular de mundo.

Conforme registrou-se no início, trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, que buscava levantar referenciais para futuras pesquisas, que venham a ampliar não apenas as reflexões e constatações aqui apresentadas, mas que, sobretudo,

aqueles que estão envolvidos com a gestão pública possam articular tais formulações teóricas com sua prática. Portanto essa pesquisa confirma seu caráter de uma pesquisa aplicada.

## **BIBLIOGRAFIA**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Perseu – Pesquisa em Ciências Sociais – in Sedi Hirano, Pesquisa Social - T. A. Queiroz – São Paulo – 1988
- ABREU JR, Laerthe – Conhecimento Transdisciplinar: O Cenário Epistemológico da Complexidade – Editora Unimep – Piracicaba – 1996.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz – Governo Regional – entrevista concedida à Revista Cidades – ano 4 n. 26 – Editora Segmento - São Paulo – Mar/Abr 1999
- BARROS, Francisco Mendes de – Otimização dos Critérios de Repartição do ICMS aos Municípios – Revista AFRESP de Tributação – Associação dos Agentes Fiscais de Rendas – n. 1 – Outubro 1997 – p. 19-34
- CANO MARTIN, Nilton – Dos Fundamentos da Informação Contábil de Controle – Tese de Doutorado apresentada à FEA/USP – São Paulo – 1987
- CAIXETA, Nely – O Município Moderno – Celso Giglio (org.) - Editora MH Comunicações – São Paulo – 1998
- COSTA, Sérgio – Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil – in Novos Estudos – n. 34 p. 179-192 – CEBRAP – São Paulo – março 1997
- DE MASI, Domenico – Roda Viva – Entrevista concedida no Programa RODA VIVA, da TV Cultura - Transcrição feita pela TV Cultura – SP – em 04/01/1999.
- FUNDAP – Análise do Sistema de Partilha de Recursos na Federação Brasileira - São Paulo - Fevereiro – 1999
- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan – Orçamento Participativo: a Experiência de Porto Alegre – Ed. Fund. Perseu Abramo – São Paulo - 1997
- GUARDA, Giancarlo – Proposta de um método para a distribuição dos recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano aos municípios do Paraná – Série Técnica n. 5 – PARANACIDADE – Paraná - 1998

- JUNQUEIRA, Luciano A. P. & INOJOSA, Rose Marie – Democracia e Descentralização – in Revista de Administração Municipal – IBAM – Rio de Janeiro – abr/jun 1993 – p. 86-90
- LEAL, Vítor Nunes – Coronelismo, Enxada e Voto – Ed. Alfa Ômega – 1989
- LOUREIRO, Wilson – Estudo comparativo de métodos de compensação e incentivo fiscal em três municípios, sede de Unidades de Conservação Ambiental na Categoria de Manejo Parque Estadual, no Estado do Paraná - Dissertação de Mestrado apresentada à UFPR – Paraná – 1994
- LOUREIRO, Wilson – ICMS Ecológico: o exercício de federalismo na promoção da justiça fiscal pela conservação da biodiversidade – Texto apresentado no 1º Seminário de Meio Ambiente, em Nova Mutum – Mato Grosso – 24 e 25 de março de 2000 – mimeo
- MARTINEZ, Antônio Lopo – Agency Theory na Pesquisa Contábil – Artigo apresentado no 22º ENANPAD (setembro, 1998)
- MENDES, Eugênio Vilaça – Maior gasto per capita e pior desempenho - artigo publicado no jornal “A Gazeta Mercantil”, 01.10.97, página A-6
- MORIN, Edgar – Para sair do Século XX – Nova Fronteira – Rio de Janeiro – 1986
- PARANÁ - Projeto ICMS Ecológico - documentos contidos nos arquivos do Prêmio Gestão Pública e Cidadania - FGV/Fundação Ford – Projeto 136/96 – São Paulo – 1996
- PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela Luciano – Negociações e Parcerias: A Gestão Urbana Democrático e Participativa – Tese de Doutorado apresentada à FFLCH-USP – São Paulo – 1999
- PINO, Francisco Alberto – Área cultivada e ICMS – in Revista Informações Econômicas – v. 29 n. 3 p. 7-14 – Instituto de Economia Agrícola – São Paulo – Março 1999
- RUDIO, Franz Victor – Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica – Ed. Vozes – Petrópolis – 1978

- SIFFERT FILHO, Nelson Fontes – A Teoria dos Contratos Econômicos e a Firma – Tese de Doutorado apresentada à FEA/USP – São Paulo – 1996
- SLOMSKI, Valmor – Teoria do Agenciamento no Estado: Uma Evidenciação da Distribuição da Renda Econômica Produzida pelas Entidades Públicas de Administração Direta – Tese de Doutorado apresentada à FEAUSP – São Paulo – 1999
- SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de – A Lei Complementar nº 91/97 e o Novo Ordenamento do FPM – in Tributação em Revista – p. 5-21 – UNAFISCO – Brasília – Abr/Mai/Jun, 1998
- SPINK, Piter Kevin; CLEMENTE, Roberta & KEPPKE, Rosane – Governo Local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança – in Revista de Administração – volume 34 p.61-69 – USP – São Paulo – Janeiro/Março 1999
- TEIXEIRA, Hélio Janny; CAMARGO, Ricardo Luiz & SALOMÃO, Sérgio Matoso – Reconstrução da Administração Pública: Aspectos do Caso Brasileiro – in Revista de Administração – volume 34 p. 53-60 – USP – São Paulo – Janeiro/Março 1999.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme & ROSENBERG, Jacob Eduardo - Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação – in Revista de Administração Pública - Fundação Getúlio Vargas





# Anexos

# Anexo 1

Este anexo apresenta documentos da Legislação de âmbito nacional que foram estudados na presente pesquisa.

Eles estão distribuídos em três pequenos conjuntos:

- a) Dispositivos citados da Constituição Federal, incluindo a seguinte legislação complementar:
  - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
  - Emenda Constitucional Nº 03, de 1993
  - Emenda Constitucional Nº 15, de 1996
  
- b) Leis que regulamentam o FPM:
  - Lei Complementar Nº 91, de 1997
  - Decreto-Lei Nº 1.881, de 1981
  - Lei nº 5.172, de 1966
  
- c) Lei Complementar Nº 63, de 1990, que dá normas gerais para as transferências estaduais a municípios

A inclusão de tal legislação na forma de anexo em nossa dissertação visa facilitar a leitura das reflexões apresentadas, as quais reportam-se com frequência aos documentos transcritos nas páginas a seguir.

# **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

## **e EMENDAS CONSTITUCIONAIS**

### **Trechos citados**

**Artigo 18** - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

**Artigo 23** - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

**Artigo 24** - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino e desporto;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1.º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2.º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3.º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

**Artigo 25** - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1.º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2.º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

§ 3.º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

**Artigo 29-A** - O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

§ 1º - A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º - Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º - Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

**Artigo 35** - O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

**Artigo 147** - Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

**Artigo 153** - Compete à União instituir impostos sobre:

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

§ 5.º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do *caput* deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

**Artigo 157** – Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo artigo 154, I.

**Artigo 158** – Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

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.

**Artigo 159** – A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

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;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

§ 1.º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos artigos 157, I, e 158, I.

§ 2.º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3.º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no artigo 158, parágrafo único, I e II.

**Artigo 160** - É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. Essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos.

**Artigo 161** - Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no artigo 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o artigo 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos artigos 157, 158 e 159.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

**Artigo 162** - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.



**Artigo 167 - São vedados:**

...  
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

**Artigo 169 -** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

**Artigo 198 -** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º - O sistema único de saúde será financiado, nos termos do artigo 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º - Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

**Artigo 211** - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1.º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2.º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

**Artigo 212** - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1.º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2.º - Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do artigo 213.

§ 3.º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4.º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5.º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, pelas empresas, na forma da lei.

## Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

**Artigo 38** - Até a promulgação da lei complementar referida no artigo 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

**Parágrafo único** - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano.

**Artigo 60** - Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º - A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no artigo 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º - O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas *a* e *b*; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º - A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º - Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º - A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal.

§ 7º - A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

**Artigo 77** - Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 1º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

§ 2º - Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei.

§ 3º - Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no artigo 74 da Constituição Federal.

§ 4º - Na ausência da lei complementar a que se refere o artigo 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.

**Artigo 82** - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

§ 1º - Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no artigo 158, inciso IV, da Constituição.

§ 2º - Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre Serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos.

## Emenda Constitucional Nº 03, de 1993

**Artigo 2º** - A União poderá instituir, nos termos de lei complementar, com vigência até 31 de dezembro de 1994, imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

§ 1º - A alíquota do imposto de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei.

§ 2º - Ao imposto de que trata este artigo não se aplica o artigo 150, III, b, e VI, nem o disposto no § 5º do artigo 153 da Constituição.

§ 3º - O produto da arrecadação do imposto de que trata este artigo não se encontra sujeito a qualquer modalidade de repartição com outra entidade federada.

§ 4º - Do produto da arrecadação do imposto de que trata este artigo serão destinados vinte por cento para custeio de programas de habitação popular.

## Emenda Constitucional Nº 15, de 1996

*Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Artigo único** - O § 4º do artigo 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo - 18 .....

§ 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

Brasília, 12 de setembro de 1996.

# LEI COMPLEMENTAR Nº 91, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1997

*Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art 1º** - Fica atribuído aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios - FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º - Para os efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º - Ficam mantidos, a partir do exercício de 1998, os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM atribuídos em 1997 aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do disposto no *caput* deste artigo.

**Art 2º** - A partir de 1º de janeiro de 1999, os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar, terão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, na forma do que dispõe o § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º - O redutor financeiro a que se refere o *caput* deste artigo será de:

I - vinte por cento no exercício de 1999;

II - quarenta por cento no exercício de 2000;

III - sessenta por cento no exercício de 2001;

IV - oitenta por cento no exercício de 2002.

§ 2º - A partir de 1º de janeiro de 2003, os Municípios a que se refere o § 2º do art. 1º desta Lei Complementar terão seus coeficientes individuais no Fundo de Participação dos Municípios - FPM fixados em conformidade com o que dispõe o *caput* do artigo anterior.

**Art 3º** - Os Municípios que se enquadrarem no coeficiente três inteiros e oito décimos passam, a partir de 1º de janeiro de 1999, a participar da Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º - Aos Municípios que se enquadrarem nos coeficientes três inteiros e oito décimos e quatro no Fundo de Participação dos Municípios - FPM será atribuído coeficiente de participação conforme estabelecido no parágrafo único do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.



§ 2º - Aplica-se aos Municípios participantes da Reserva de que trata o *caput* deste artigo o disposto no § 2º do art. 1º e no art. 2º desta Lei Complementar.

Art 4º - Aos Municípios das Capitais dos Estados, inclusive a Capital Federal, será atribuído coeficiente individual de participação conforme estabelecido no § 1º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Parágrafo único - Aplica-se aos Municípios de que trata o *caput* e o disposto no § 2º do art. 1º e no art. 2º desta Lei Complementar.

Art 5º - Compete à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apurar a renda per capita para os efeitos desta Lei Complementar.

Art 6º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 1998.

Art 7º - Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992; a Lei Complementar nº 74, de 30 de abril de 1993; os §§ 4º e 5º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Brasília, 22 de dezembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Pedro Pullen Parente

Antonio Kandir

## DECRETO-LEI Nº 1.881, DE 27 DE AGOSTO DE 1981

*Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 55, item II, da Constituição,

### DECRETA:

**Art 1º** Os §§ 2º e 4º do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação estabelecida pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 91.....

2º - A distribuição da parcela a que se refere o item II deste artigo, deduzido o percentual referido no artigo 3º do Decreto-lei que estabelece a redação deste parágrafo, far-se-á atribuindo-se a cada Município um coeficiente individual de participação determinado na forma seguinte:

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coeficiente
a) Até 16.980	
Pelos primeiros 10.188	0,6
Para cada 3.396, ou fração excedente, mais	0,2
b) Acima de 16.980 até 50.940	
Pelos primeiros 16.980	1,0
Para cada 6.792 ou fração excedente, mais	0,2
c) Acima de 50.940 até 101.880	
Pelos primeiros 50.940	2,0
Para cada 10.188 ou fração excedente, mais	0,2
d) Acima de 101.880 até 156.216	
Pelos primeiros 101.880	3,0



Para cada 13.584 ou fração excedente, mais 0,2

e) Acima de 156.216 4,0

§ 4º - Os limites das faixas de número de habitantes previstos no deste artigo serão reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população total do País, estabelecendo-se novos limites na proporção do aumento percentual daquela população, tendo por referência o recenseamento imediatamente anterior".

**Art 2º** - Fica criada a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios FPM, destinada, exclusivamente, nos Municípios que se enquadrem no coeficiente individual de participação 4,0 (quatro), conforme definido no artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação alterada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único - Os Municípios que participarem dos recursos da Reserva ora criada não sofrerão prejuízo quanto ao recebimento da parcela prevista no § 2º do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

**Art 3º** - A Reserva referida no artigo anterior será constituída por 4,0% (quatro por cento) dos recursos resultantes do disposto no item II do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único A sua distribuição será proporcional a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

a) fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da População de cada Município beneficiário em relação à do conjunto	FATOR
---	-------

Até 2%	2
--------	---

Mais de 2% até 5%

Pelos primeiros 2%	2
--------------------	---

Cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
-------------------------------------	-----

Mais de 5%	5
------------	---

b) fator representativo do inverso da renda "per capita" do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no artigo 90 da Lei nº 5.172, de 25 de fevereiro de 1966.

**Art 4º** - Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir de 1.982, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 27 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

**JOÃO FIGUEIREDO**  
Delfim Netto

# LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966

*Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.*

## **Critério de Distribuição do Fundo de Participação dos Municípios**

**Art. 91.** A distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, a que se refere o artigo 86, far-se-á atribuindo, a cada Município, um coeficiente individual de participação, estabelecido da seguinte forma:

Categoria do Município segundo seu número de habitantes: COEFICIENTE

I - até 10.000, para cada 2.000 ou fração excedente .....	0,2
II - acima de 10.000 até 30.000:	
a) pelos primeiros 10.000 .....	1,0
b) para cada 4.000 ou fração excedente, mais .....	0,2
III - acima de 30.000 até 60.000:	
a) pelos primeiros 30.000 .....	2,0
b) para cada 6.000 ou fração excedente, mais .....	0,2
IV - acima de 60.000 até 100.000:	
a) pelos primeiros 60.000 .....	3,0
b) para cada 8.000 ou fração excedente, mais .....	0,2
V - acima de 100.000 .....	4,0

§ 1º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados até 31 de julho dos anos de milésimos 0 (zero) e 5 (cinco), atribuindo-se a cada Município instalado nos anos intermediários uma parcela deduzida das quotas dos Municípios de que se desmembrarem calculada proporcionalmente ao número de habitantes das áreas a ele incorporadas.

§ 2º Os limites das faixas de números de habitantes previstas neste artigo serão reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população total do País, estabelecendo-se os novos limites na proporção do aumento percentual daquela população, por referência ao recenseamento de 1960.

§ 3º Aos Municípios resultantes de fusão de outras unidades será atribuída quota equivalente à soma das quotas individuais dessas unidades até que se opere a revisão nos anos de milésimos 0 (zero) e 5 (cinco).

# LEI COMPLEMENTAR N.º 63, DE 11 DE JANEIRO DE 1990

(D.O.U. de 12/01/90)

Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidas, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.

## O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Artigo 1º** - As parcelas pertencentes aos Municípios do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidas, conforme os incisos III e IV do artigo 158 e inciso II e § 3º do artigo 159, da Constituição Federal, serão creditadas segundo os critérios e prazos previstos nesta Lei complementar.

**Parágrafo único** - As parcelas de que trata o caput deste artigo compreendem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos nele referidos.

**Artigo 2º** - 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada Município serão imediatamente creditados a este, através do próprio documento de arrecadação, no montante em que esta estiver sendo realizada.

**Artigo 3º** - 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

I -  $\frac{3}{4}$  (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até  $\frac{1}{4}$  (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

§ 1º - 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.

§ 2º - Para efeito de cálculo do valor adicionado serão computadas:

I - as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as alíneas a e b do inciso X do § 2º do artigo 155, e a alínea d do inciso VI do artigo 150, da Constituição Federal.

§ 3º - O Estado apurará a relação percentual entre o valor adicionado em cada Município e o valor total do Estado, devendo este índice ser aplicado para a entrega das parcelas dos Municípios a partir do primeiro dia do ano imediatamente seguinte ao da apuração.

§ 4º - O índice referido no parágrafo anterior corresponderá à média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração.

§ 5º - Os Prefeitos Municipais, as associações de Municípios e seus representantes terão livre acesso às informações e documentos utilizados pelos Estados no cálculo do valor adicionado, sendo vedado, a estes, omitir quaisquer dados ou critérios, ou dificultar ou impedir aqueles no acompanhamento dos cálculos.

§ 6º - Para efeito de entrega das parcelas de um determinado ano, o Estado fará publicar, no seu órgão oficial, até o dia 30 de junho do ano da apuração, o valor adicionado em cada Município, além dos índices percentuais referidos nos §§ 3º e 4º deste artigo.

§ 7º - Os Prefeitos Municipais e as associações de Municípios, ou seus representantes, poderão impugnar, no prazo de 30 (trinta) dias corridos contados da sua publicação, os dados e os índices de que trata o parágrafo anterior, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis.

§ 8º - No prazo de 60 (sessenta) dias corridos, contados da data da primeira publicação, os Estados deverão julgar e publicar as impugnações mencionadas no parágrafo anterior, bem como os índices definitivos de cada Município.

§ 9º - Quando decorrentes de ordem judicial, as correções de índices deverão ser publicadas até o dia 15 (quinze) do mês seguinte ao da data do ato que as determinar.

§ 10º - Os Estados manterão um sistema de informações baseadas em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar, com precisão, o valor adicionado de cada Município.

§ 11º - O valor adicionado relativo a operações constatadas em ação fiscal será considerado no ano em que o resultado desta se tornar definitivo, em virtude da decisão administrativa irrecorrível.

§ 12º - o valor adicionado relativo a operações ou prestações espontaneamente confessadas pelo contribuinte será considerado no período em que ocorrer a confissão.

§ 13º - A lei estadual que criar, desmembrar, fundir ou incorporar Municípios levará em conta, no ano em que ocorrer, o valor adicionado de cada área abrangida.

**Artigo 4º** - Do produto da arrecadação do imposto de que trata o artigo anterior, 25% (vinte e cinco por cento) serão depositados ou remetidos no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada à "conta de participação dos Municípios no imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações", aberta em estabelecimento oficial de crédito e de que são titulares, conjuntos, todos os Municípios do Estado.

§ 1º - Na hipótese de ser o crédito relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação extinto por compensação ou transação, a repartição estadual

deverá, no mesmo ato, efetuar o depósito ou a remessa dos 25% (vinte e cinco por cento) pertencentes aos Municípios na conta de que trata este artigo.

§ 2º - Os agentes arrecadadores farão os depósitos e remessas a que alude este artigo independentemente de ordem das autoridades superiores, sob pena de responsabilidade pessoal.

**Artigo 5º** - Até o segundo dia útil de cada semana, o estabelecimento oficial de crédito entregará, a cada Município, mediante crédito em conta individual ou pagamento em dinheiro, à conveniência do beneficiário, a parcela que a este pertencer, do valor dos depósitos ou remessas feitos, na semana imediatamente anterior, na conta a que se refere o artigo anterior.

**Artigo 6º** - Os Municípios poderão verificar os documentos fiscais que, nos termos da lei federal ou estadual, devam acompanhar as mercadorias, em operações de que participem produtores, industriais e comerciantes estabelecidos em seus territórios; apurada qualquer irregularidade, os agentes municipais deverão comunicá-la à repartição estadual incumbida do cálculo do índice de que tratam os §§ 3º e 4º do artigo 3º desta Lei Complementar, assim como à autoridade competente.

§ 1º - Sem prejuízo do cumprimento de outras obrigações a que estiverem sujeitos por lei federal ou estadual, o produtores serão obrigados, quando solicitados, a informar, às autoridades municipais, o valor e o destino das mercadorias que tiverem produzido.

§ 2º - Fica vedado aos Municípios apreender mercadorias ou documentos, impor penalidades ou cobrar quaisquer taxas ou emolumentos sem razão da verificação de que trata este artigo.

§ 3º - Sempre que solicitado pelos Municípios, ficam os Estados obrigados a autorizá-los a promover a verificação de que tratam o caput e o § 1º deste artigo, em estabelecimentos situados fora de seus territórios.

§ 4º - O disposto no parágrafo anterior não prejudica a celebração, entre os Estados e seus Municípios e entre estes, de convênios para assistência mútua na fiscalização dos tributos e permuta de informações.

**Artigo 7º** - Dos recursos recebidos na forma do inciso II do artigo 159 da Constituição Federal, os Estados entregarão, imediatamente, 25% (vinte e cinco por cento) aos respectivos Municípios, observados os critérios e a forma estabelecidos nos artigos 3º e 4º desta Lei Complementar.

**Artigo 8º** - Mensalmente, os Estados publicarão no seu órgão oficial a arrecadação total dos impostos e que se referem os artigos 2º e 3º desta Lei Complementar e o valor total dos recursos de que trata o artigo 7º, arrecadados ou transferidos no mês anterior, discriminadas as parcelas entregues a cada Município.

**Parágrafo único** - A falta ou a incorreção da publicação de que trata este artigo implica a presunção da falta de entrega, aos Municípios, das receitas tributárias que lhes pertencem, salvo erro devidamente justificado e publicado até 15 (quinze) dias após a data da publicação incorreta.

**Artigo 9º** - O estabelecimento oficial de crédito que não entregar, no prazo, a qualquer Município, na forma desta Lei Complementar, as importâncias que lhes pertencem ficará sujeito às sanções aplicáveis aos estabelecimentos bancários que deixam de cumprir saques de depositantes.

§ 1º - Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o estabelecimento oficial de crédito será, em qualquer hipótese, proibido de receber as remessas e os depósitos mencionados no artigo 4º desta Lei Complementar, por determinação do Banco Central do Brasil, a requerimento do Município.

§ 2º - A proibição vigorará por prazo não inferior a 2 (dois) nem superior a 4 (quatro) anos, a critério do Banco Central do Brasil.

§ 3º - Enquanto durar a proibição, os depósitos e as remessas serão obrigatoriamente feitos ao Banco do Brasil S/A, para o qual deve ser imediatamente transferido saldo em poder do estabelecimento infrator.

§ 4º - O Banco do Brasil S/A observará os prazos previstos nesta Lei Complementar, sob pena de responsabilidade de seus dirigentes.

§ 5º - Findo o prazo da proibição, o estabelecimento infrator poderá tornar a receber os depósitos e remessas, se escolhido pelo Poder Executivo Estadual, ao qual será facultado eleger qualquer outro estabelecimento oficial de crédito.

**Artigo 10º** - A falta de entrega, total ou parcial, aos Municípios, dos recursos que lhes pertencem na forma e nos prazos previstos nesta Lei Complementar, sujeita o Estado faltoso à intervenção, nos termos do disposto na alínea b do inciso V do artigo 34 da Constituição Federal.

**Parágrafo único** - Independente da aplicação do disposto no caput deste artigo, o pagamento dos recursos pertencentes aos Municípios, fora dos prazos estabelecidos nesta Lei Complementar, ficará sujeito à atualização monetária de seu valor e juros de mora de 1% (um por cento) por mês ou fração de atraso.

**Artigo 11º** - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**Artigo 12º** - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o Decreto-lei nº 1.216, de 9 de maio de 1972.

Brasília, em 11 de janeiro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

**JOSÉ SARNEY**



## Anexo 2

Este anexo reúne as Leis Ordinárias Estaduais que disciplinam as transferências do ICMS aos Municípios nos 26 Estados brasileiros.

Tais documentos – fontes primárias de nossa pesquisa – foram coletadas no decorrer de 2,5 anos, junto a diferentes prepostos dos Governos Estaduais, tais como: funcionários de Secretarias da Fazenda, de Procuradorias e de Assembléias Legislativas, Deputados Federais, Senadores e outros. Cabe ressaltar que, eventualmente, algumas dessas Leis podem ter sofrido alterações. Não obstante, é significativa a análise que se faz a respeito deste material, que reflete uma situação verdadeira em um determinado momento histórico. Especialmente, o fato de que uma investigação reúna e analise, de maneira comparativa, este conjunto de documentos constitui-se em esforço relevante, que pode contribuir para a elucidação de questões que envolvem pesquisadores e gestores públicos.

Registra-se, ainda, que no caso específico do Estado do Acre, não existe uma legislação específica. Sendo assim, incorporou-se nesta coletânea uma Portaria que aborda o tema e informe obtido junto a fonte local.

Nas páginas a seguir encontram-se as Leis em questão, organizadas por ordem alfabética tomando-se o nome dos Estados.

## ACRE

PORTARIA Nº 319 DE 02 DE DEZEMBRO DE 1999.

O Secretário de Estado da Fazenda, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o dispositivo no art. 3º da Lei Complementar Federal no 63, de 11 de janeiro de 1990,

### RESOLVE

Art. 1º - Fixar os índices Percentuais dos Municípios, na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal - ICMS, para o exercício de 2000, na forma a seguir:

ACRELÂNDIA	1,30%
ASSIS BRASIL	1,30%
BRASILÉIA	4,50%
BUJARI	1,30%
CAPIXABA	1,30%
CRUZEIRO DO SUL	10,00%
EPITACIO LÂNDIA	1,35%
FEIJO	3,00%
JORDÃO	1,30%
MÂNCIO LIMA	1,85%
MANUEL URBANO	1,30%
MARECHAL THAUMATURGO	1,30%
PLÁCIDO DE CASTRO	3,50%
PORTO ACRE	1,30%
PORTO VALTER	1,30%
RIO BRANCO	47,00%
RODRIGUES ALVES	1,30%
SANTAROSA	1,30%
SENADOR GUIOMARE)	3,50%
SENA MADUREIRA	4,50%
TARAUACA	3,50%
XAPURI	3,00%

Art. 2º - Os Prefeitos Municipais poderão no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Portaria, apresentar reclamações sobre os índices fixados no artigo anterior.

Art. 3º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação

Dê-se Ciência, Publique-se e Cumpra-se

Rio Branco - Acre, 02 dezembro de 1999.

Mâncio Lima Cordeiro  
Secretário de Estado da Fazenda



## ACRE

### DEFINIÇÃO DOS DA QUOTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS NO ICMS

#### 1 – Até hoje o Estado do Acre:

- não usou da faculdade de legislar sobre critérios próprios para rateio da quota-parte do ICMS de seus Municípios;
- não mantém um sistema de informações baseadas em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar, com precisão, o valor adicionado de cada Município, nos termos do § 10º do artigo 3º da LC 63/90;

#### ICMS: 2 – Prática atual do Estado do Acre para define os Índices de Participação dos Municípios no produto do

- não tem por base o valor adicionado;
- no ano de 1997 foi realizada uma reunião com todos os Prefeitos do Estado, no auditório da Secretaria da Fazenda, na qual se fez um acordo sobre os percentuais de cada Município, tomando-se por base os Parâmetros do TCU para o FPM (ver, no site do STN, os índices dos Municípios do Estado do Acre no FPM) e pactuando-se pequenos ajustes.
- desde aquela data, tais percentuais são repetidos anualmente, na publicação de Portaria SF anual sobre os índices a vigorar no ano seguinte;
- nesse “pacto de cavalheiros”, realizado em auditório, todos os Municípios tiveram o conhecimento de como se chegou a tal rateio, como exige o § 5º do artigo 3º da LC 63/90;
- como houve um “pacto de cavalheiros”, nenhum Município até hoje impugnou a Resolução SF anual, como permite o § 7º do artigo 3º da LC 63/90;

#### 3 - Reflexos da prática atual

- o Município de Rio Branco, que na época tinha como Prefeito o atual Secretário Estadual da Fazenda (Sr. Mâncio Lima Cordeiro), abriu mão de parte sua participação em favor dos demais. Estima-se que seu valor adicionado seja de cerca de 80%. Entretanto, aceitou ficar com apenas 47%.
- diante disso, a distribuição “per capita” atual no Acre é mais equitativa do que nos demais Estados brasileiros.

#### 4 – O que está sendo feito:

- existe um controle embrionário sobre entradas e saídas para apurar o valor adicionado, que está muito complicado para conseguir, sendo que apenas após dois anos de apuração correta e confiável é que será possível, eventualmente, aplicar-se o disposto nos §§ 4º e 5º do artigo 3º da LC 63/90;
- existem estudos e projeções feitas acerca de possíveis critérios a serem fixados em Lei do Estado do Acre;
- espera-se que o atual governador defina os critérios legalmente, mas ainda existem apenas estudos e não há uma posição definitiva.

Informações prestadas por telefone, em 16.06.00, por volta das 12:20 hs. (horário de Brasília) pelo Sr. Hermínio Ramos ([herminior@mandic.com.br](mailto:herminior@mandic.com.br)) Assessor da Secretaria da Fazenda do Estado do Acre, em diálogo com Francisco Mendes de Barros.

# ALAGOAS

LEI Nº 5981 DE 19 DE Dezembro DE 1997.

Publicada no DOE de: 20-12-97

Consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto dos impostos que menciona e das transferências asseguradas aos Municípios alagoanos.

## O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - Os municípios alagoanos, para efeito de repartição do produto da arrecadação dos Impostos Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transportes, Interestadual e Intermunicipal, de Comunicação - ICMS, farão jus às parcelas apuradas e creditadas segundo os critérios e prazos estabelecidos na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, consolidados nesta Lei.

§ 1º - Será creditado aos municípios, imediatamente, 50% (cinquenta por cento) do produto de arrecadação do imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, licenciados no território de cada Município, através do próprio documento de arrecadação, na conta especial a que alude o artigo 3º desta Lei, no momento em que estiver sendo efetivado.

§ 2º - Um quarto (¼) do produto da arrecadação do ICMS será apurado, observados os seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento), mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a medida de valores adicionados apurados em cada Município e a dos valores adicionados totais do Estado, nos (dois) anos civis imediatamente anteriores.

II - 5% (cinco por cento) mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do município e a população do Estado.

III - 5% (cinco por cento) mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a área de cada município e a área total do Estado.

IV - 15% (quinze por cento), distribuídos igualmente entre os municípios alagoanos.

§ 3º - A parcela adicionada, em relação a cada município corresponderá ao valor das mercadorias saídas, acrescidos do valor de prestação de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias em cada ano civil.

Artigo 2º - As parcelas de que tratam os §§ 1º e 2º do artigo 1º desta Lei compreendem os juros e multas moratórias e a correção monetária, quando arrecadados, com acréscimos dos impostos neles referidos.

Artigo 3º - As parcelas de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto de que trata o artigo 1º desta lei, será depositada ou remetida no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada, em conta especial, sob a denominação "Conta de Participação dos Municípios Alagoanos no Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre a Prestação de Serviços de Transportes, Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS", junto a Caixa Econômica Federal, ou instituição financeira que venha a suceder, de que são titulares, conjuntamente, todos os municípios alagoanos.

§ 1º - Na hipótese em que o crédito relativo ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transportes, Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, for extinto, por compensação ou transação, a Secretaria da Fazenda fará, no mesmo ato, o depósito ou a

remessa dos 25% (vinte e cinco por cento), pertencentes aos municípios alagoanos, creditando os respectivos montantes na conta mencionada caput deste artigo.

§ 2º - Os agentes arrecadadores farão os depósitos e remessas a que alude este artigo, independentemente de ordem das autoridades superiores, sob pena de responsabilidade pessoal, conforme se dispuser o regulamento.

Artigo 4º - Dos recursos recebidos pelo Estado, de conformidade com o inciso II, do artigo 159, da Constituição Federal, 25% (vinte e cinco por cento), serão imediatamente entregues aos municípios alagoanos, observados os mesmos critérios e a forma estabelecida no § 2º do artigo 1º do artigo anterior.

Artigo 5º - Os índices apurados de conformidade com o disposto nos §§ 2º e 3º do artigo 1º desta lei, serão aplicáveis para a entrega das parcelas pertencentes aos municípios alagoanos, a partir de janeiro de 1998.

Artigo 6º - Até o 2º (segundo) dia útil de cada semana, a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira que vier a suceder, entregará a cada município alagoano, mediante crédito em conta individual, a parcela que a esta pertencer, do valor dos depósitos ou remessas efetuadas, na semana imediatamente anterior, na conta especial a que se refere o artigo 3º desta Lei.

Artigo 7º - A cada ano, para efeito de entrega da parcela pertencente aos municípios alagoanos, o Estado fará publicar, no seu Órgão Oficial de Divulgação, até o dia 30 de junho do ano de apuração, o valor adicionado verificado em cada município, além dos índices percentuais referidos no § 2º do artigo 1º desta Lei.

Artigo 8º - O Poder Executivo Estadual, dentro de prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da publicação desta lei, editará o respectivo regulamento.

Artigo 9º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei Nº 5.232, junho de 1991.

República.

PALÁCIO MARECHAL FLORIANO, em Maceió, 19 de DEZEMBRO de 1997, 109º da

MANOEL GOMES DE BARROS

Roberto Longo

# AMAPÁ

LEI Nº 322, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996

Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências.

## O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - O Governo do Estado do Amapá, através da Secretaria de Estado da Fazenda, repassará aos Municípios:

I - 50% (cincoenta por cento) do produto da arrecadação do imposto estadual incidente sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada um deles;

II - 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações;

III - 25% (vinte e cinco por cento) da receita recebida pelo Estado, na forma do inciso II do artigo 159, da Constituição Federal.

Artigo 2º - As parcelas de receita de que tratam os incisos II e III do artigo anterior serão creditadas segundo os critérios a seguir:

I -  $\frac{1}{4}$  (três quartos), na proporção do Valor Adicionado, nas Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços;

II -  $\frac{1}{4}$  (um quarto), será distribuído nos percentuais e nos exercícios do Anexo I desta Lei, conforme os seguintes critérios:

§ 1º - área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

§ 2º - população: relação percentual entre a população residente no Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

§ 3º - população dos 3 (três) Municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos 3 (três) Municípios mais populosos do Estado e a população total destes, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;

§ 4º - educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, 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 desta Lei, observado o disposto no artigo 2º;

§ 5º - área cultivada: relação percentual entre a área cultivada do Município e a área cultivada do Estado, cujos dados serão publicados pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, até o dia 30 de abril de cada ano, com base em dados fornecidos pelo IBGE;

§ 6º - patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices para todos os municípios, fornecida pela Fundação Estadual de Cultura, que fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei;

§ 7º - meio ambiente: observado o seguinte:

a) os recursos serão distribuídos com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastradas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;

b) a Secretaria de Estado de Meio Ambiente fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativamente ao ano civil imediatamente anterior, com a relação de Municípios habilitados segundo a alínea anterior;

§ 8º - gastos com saúde: relação entre os gastos de saúde "per capita" do Município e o somatório dos gastos de saúde "per capita" de todos os Municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

§ 9º - receita própria: relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo Município, baseada em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

§ 10 - cota-mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios.

III - O não enquadramento pelo Município em algum dos incisos acima não prejudica sua participação na distribuição na forma dos demais dispositivos.

IV - A Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN, fará publicar, até o dia 31 de maio de cada ano, os índices de que tratam os §§ 2º a 6º do inciso II, do artigo 2º, bem como uma consolidação destes por município.

V - A Secretaria de Estado da Fazenda fará publicar, até o dia 31 de junho de cada ano:

§ 1º - o índice de que trata o inciso I do artigo 2º;

§ 2º - o índice geral de distribuição da receita que pertence aos municípios, englobando as parcelas de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal.

Artigo 3º - A partir do exercício do ano 2001, ficam assegurados, no mínimo, por critério de distribuição, os percentuais fixados para o ano de 2000, observado o seguinte:

Parágrafo Único - O resíduo relativo ao percentual fixado com base no critério de que trata o inciso I do artigo 2º, será redistribuído na forma prevista em Lei a ser editada improrrogavelmente durante o exercício de 2000.

Artigo 4º - Para se estabelecer o valor adicionado relativo à produção e à circulação de mercadorias e à prestação de serviços tributados pelo ICMS, quando o estabelecimento do contribuinte do imposto se estender pelos territórios de mais de um município, a apuração do valor adicionado será feita proporcionalmente, mediante acordo celebrado entre os Municípios envolvidos e homologado pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Artigo 5º - O Poder Executivo regulamentará a esta lei no prazo de 90 dias (noventa dias), a contar da data de sua publicação.

Artigo 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 7º - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 119, de 22 de novembro de 1993.

Macapá, 23 de dezembro de 1996.

JOÃO ALBERTO RODRIGUES CAPIBERIBE - Governador

**Anexo I DA LEI Nº 322, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996**

(A que se refere o inciso II do artigo 2º)

Item	Critérios de distribuição	1998	1999	2000	2001	2002
01	Área Geográfica	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375	1,1375
02	População	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
03	População dos 3 mais Populosos	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725	2,2725
04	Educação	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
05	Área Cultivada	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
06	Patrimônio Cultural	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
07	Meio Ambiente	1,1375	1,1375	1,4000	1,4000	1,4000
08	Gastos com Saúde	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
09	Receita Própria	2,2725	2,2725	2,6000	2,6000	2,6000
10	Cota Mínima	9,0875	9,0875	6,9900	6,9900	6,9900
Total		25	25	25	25	25

**Anexo II DA LEI Nº 322, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996**

Índice de Educação - PEi

(A que se refere o § 4º do inciso II do artigo 2º)

$PEi = \frac{ICMSAi}{ICMAi}$ <p>considerando-se:</p> $a) ICMAi = \frac{MRMi}{CMAi}$ <p>a.1) MRMi é o número de matrículas na rede municipal de ensino do Município</p> <p>a.2) CMA é a capacidade mínima de atendimento do Município, calculada pela relação entre 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos do Município, compreendida a proveniente de transferências, e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Estado da Educação.</p> <p>b) ICMAi é o somatório do ICMAi para todos os Municípios</p>
---

**ANEXO III DA LEI Nº 322, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996**

Índice de Patrimônio Cultural - PPC

(A que se refere o § 6º do inciso II do artigo 2º)

PPC - Somatório das notas do Município / Somatório das notas de todos os Municípios

ATRIBUTO	CARACTERÍSTICAS	SIGLA	NOTA
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível federal ou estadual	Nº domicílios > 5.000	NH1	16
	5.000 > Nº domicílios > 3.001	NH2	12
	3.000 > Nº domicílios > 2.001	NH3	08
	2.000 > Nº domicílios	NH4	06
Somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível federal ou estadual	unid. > 30 e área > 10 ha	CP1	06
	unid. > 20 e área > 5 ha	CP2	04
	unid. > 10 e área > 2 ha	CP3	03
	unid. > 5 e área > 0.2 ha	CP4	02
Bens imóveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis quando houver	Nº de unidades > 20	B11	08
	20 > Nº de unidades > 10	B12	06
	10 > Nº de unidades > 5	B13	04
	5 > Nº de unidades > 1	B14	02
Bens móveis tombados isoladamente no nível federal ou	Nº de unidades > 5	BM1	02



estadual	5 > N° de unidades > 1	BM2	01
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal	N° domicílios > 2.001	NH21	04
	2.000 > N° domicílios > 50	NH22	03
Somatória dos conj. urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal	unid. > 10 e área > 2 ha	CP21	02
	unid. > 5 e área > 0,2 ha	CP22	01
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis quando houver	N° de unidades > 10	B121	03
	10 > N° de unidades > 5	B122	02
	5 > N° de unidades > 1	B123	01
Bens móveis tombados isoladamente no nível municipal		BM2	01
Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural		PCL	03

**Notas:**

- 1) Os dados relativos aos bens tombados em nível federal são os constantes dos Guias publicados anualmente pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.
- 2) Os dados relativos aos bens tombados em nível estadual são aqueles fornecidos pela Fundação Estadual de Cultura, através da "Relação de Bens Tombados no Amapá".
- 3) O número de domicílios a que se refere a tabela foi obtido a partir do somatório do número total de domicílios dos setores censitários integrantes dos perímetros de tombamento.
- 4) Os perímetros de tombamento são os estabelecidos pelos respectivos dossiês de tombamento ou originários de estudos e resoluções da Coordenação Regional do IPHAN.
- 5) O número total de domicílios é o fornecido pelo IBGE.
- 6) Os dados relativos aos tombamentos e às políticas municipais são os atestados pelos órgãos afins, mediante a comprovação pelo município:
  - a) de que os tombamentos estão sendo realizados conforme técnica e metodologia adequadas;
  - b) de que o município possui política de preservação de patrimônio cultural, devidamente respaldada por lei; e
  - c) de que o município tem efetiva atuação na preservação dos seus bens culturais.

**Anexo IV DA LEI Nº 322, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996**  
**Índice de Conservação do Município - IC**  
 (A que se refere o § 7º do inciso II do artigo 2º)

**I - Índice de Conservação do Município "i"**

$$IC_i = \frac{FCM_i}{FCE}, \text{ onde:}$$

- a) FCM<sub>i</sub> = Fator de Conservação do Município "i"
- b) FCE = Fator de Conservação do Estado

**II - FCE - Fator de Conservação do Estado**

$$FCE = \sum FCM_i, \text{ onde}$$

- a) FCM<sub>i</sub> = Fator de Conservação do Município "i"

$$FCM_i = \sum FCM_{ij}$$

- b) FCM<sub>ij</sub> = Fator de Conservação da Unidade de Conservação "j" no Município "i"

$$\text{Área UC}_{ij} \times FC \times FQ$$

III -  $FCMi_j = \frac{\text{Área UC } i_j}{\text{Área Mi}}$ , onde:

- a) Área UC  $i_j$  - Área da Unidade de Conservação "j" no Município "i"  
b) Área Mi - Área do Município "i"  
c) FC - Fator de Conservação relativo a categoria de Unidade de Conservação, conforme tabela.  
d) FQ - Fator de Qualidade, variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), relativo à qualidade física da área, plano de manejo, infra-estrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização, dentre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Conselho Estadual de Meio Ambiente. (1)

Nota: 1) O Fator de Qualidade será igual a 1 (um), até que sejam ponderadas as variáveis e disciplinada sua aplicação, através da deliberação normativa do COEMA prevista no item III, "d" acima.

**Anexo V DA LEI Nº 322, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996**

**TABELA**

**FATOR DE CONSERVAÇÃO PARA CATEGORIAS DE MANEJO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

CATEGORIA DE MANEJO	CODIGO	FATOR DE CONSERVAÇÃO
Estação Ecológica	EE	1
Reserva Biológica	RB	1
Parque	PAQ	0,9
Reserva Particular do Patrimônio Natural	RPPN	0,9
Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	FLO	0,7
Arca Indígena	AI	0,5
Área de Proteção Ambiental I (1)	APA I	-
Zona de Vida Silvestre	ZVS	1
Demais Zonas	DZ	0,1
Área de Proteção Ambiental II, Federal ou Estadual (1)	APA II	0,025
Área de Proteção Especial (2)	APE	0,1

Outras categorias de manejo definidas em lei e declaradas pelo Poder Público Estadual, com o respectivo fator de conservação.

**Notas:**

- 1) APA I dispõe de zoneamento ecológico-econômico; APA II não dispõe de zoneamento.  
2) APE: declarada com base nos Artigos 13, inciso I, e 14 da Lei Federal nº 6.766, de 19.12.79 para proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico e arqueológico.



# AMAZONAS

LEI Nº 2.011, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1990

(publicada no D.O.E. de 21.12.90)

Dispõe sobre os critérios de distribuição do produto da arrecadação dos tributos estaduais pertencentes aos Municípios e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS,

FAÇO SABER a todos os habitantesd que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a presente Lei:

Artigo 1º - A parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviço de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, pertencente aos Municípios do Estado, será distribuída obedecendo-se os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizados dentro do território do Estado;

II - 1/4 (um quarto) na forma seguinte:

a) 15% (quinze por cento) distribuído equitativamente entre os Municípios;

b) 7% (sete por cento) mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do Município e a população do Estado;

c) 3% (três por cento) mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a área do Município e o total do Estado.

§ 1º - Para efeito do cálculo do valor adicionado, a arrecadação do ICMS processada através do sistema de substituição tributária e de antecipação, será computada da seguinte forma:

I - 40% (quarenta por cento) para o Município de Manaus;

II - 60% (sessenta por cento) para os demais Municípios.

§ 2º - Para a aplicação do disposto no parágrafo anterior, será rateada proporcionalmente a arrecadação deste imposto verificada no Município.

Artigo 2º - Os coeficientes de distribuição do ICMS dos Municípios será calculado pela Secretaria de Estado da Fazenda, de acordo com as disposições estabelecidas na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990 e nas disposições desta Lei.

§ 1º - ... VETADO ...

§ 2º - ... VETADO ...

Artigo 3º - Os dados referentes à área e à população dos Municípios serão informados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE.

Artigo 4º - 50% (cincoenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada Município serão imediatamente creditados a este, através do próprio documento de arrecadação, no montante em que esta estiver sendo realizada.

Artigo 5º - Serão computados com produto da arrecadação, as parcelas de juros, multa moratória e correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos neles referidos.

Artigo 6º - O Poder Executivo expedirá as instruções que se fizerem necessárias à execução do disposto nesta Lei.

Artigo 7º - Fica revogada a Lei nº 1.596, de 29 de junho de 1983 e demais disposições em contrário.

Artigo 8º - Esta Lei entrará em vigor no momento de sua publicação.

GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 21 de dezembro de 1990.

VIVALDO BARROS FROTA

Governador do Estado

# BAHIA

## LEI COMPLEMENTAR Nº 13, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1997.

Regulamenta o inciso II, do artigo 153, da Constituição do Estado.

O Governador do Estado da Bahia, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte LEI:

Artigo 1º - As parcelas pertencentes aos Municípios de que trata o inciso II, do artigo 153, da Constituição do Estado, referentes à participação dos Municípios de 25% (vinte e cinco por cento) no produto da arrecadação do ICMS, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – três quartos (3/4) na proporção do valor adicionado nas operações relativas ao ICMS, na forma prevista pelas Constituições Federal e Estadual, respectivamente, em seus artigos 161, I e 153, parágrafo único, I;

II – um quarto (1/4) distribuído nas seguintes proporções:

a) 40% (quarenta por cento) considerando-se a proporção da população existente em cada Município e o total da população do Estado;

b) 30% (trinta por cento) considerando-se a proporção entre a área geográfica do Município e a total do Estado;

c) 30% (trinta por cento) distribuídos igualmente entre todos os Municípios que não alcançarem o Índice Preliminar de 0,18001.

Parágrafo Único – Para os fins desta Lei, denominar-se-á o índice obtido no inciso I deste artigo como Índice do Valor Adicionado Ponderado IVA-P.

Artigo 2º - Serão considerados, para execução dos cálculos previstos nesta Lei, dados oficiais dos Governos Federal e Estadual.

Artigo 3º - Na distribuição dos recursos previstos no inciso II, do artigo 1º desta Lei, para o exercício de 1998, observar-se-á o seguinte:

I – 70% distribuídos conforme o Fator de Compensação; e,

II – 30% distribuídos igualmente entre todos os Municípios que não alcançarem o Índice Preliminar de 0,18001.

Parágrafo Único – Para os fins desta Lei, o Índice Preliminar é o resultado do somatório do Índice do Valor Adicionado Ponderado com o Fator de Compensação Ponderado de acordo com o percentual definido no inciso I deste artigo.

Artigo 4º - O Poder Executivo regulamentará, naquilo que couber, os dispositivos previstos nesta Lei.

Artigo 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 6º - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio do Governo do Estado da Bahia, em 30 de dezembro de 1997.

PAULO SOUTO

Governador do Estado da Bahia

# CEARÁ

LEI Nº 12.612, DE 07 DE AGOSTO DE 1996.

Define, na forma do artigo 158, Parágrafo Único, II, da Constituição]ao Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.

## O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ,

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda da receita 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 -, será distribuída aos Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF - , obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;

II - 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE;

III - 12,5% (doze e meio por cento) mediante a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal e do artigo 2º da Lei nº 7.348/85, e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais, calculada com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios;

IV - 7,5% (sete e meio por cento) correspondente à quota a ser distribuída equitativamente para todos os Municípios.

§ 1º - A Secretaria da Fazenda do Estado fará publicar, até o dia 300 de junho de cada ano, os índices de que tratam os incisos I a IV deste artigo.

§ 2º - Excepcionalmente, em relação ao exercício de 1997, as publicações a que se referem os incisos II, III e IV deste artigo serão feitas até o dia 31 de outubro de 1996.

Artigo 2º - As parcelas de que trata o artigo anterior, devidas a cada Município, serão creditadas em conta especial aberta em estabelecimento oficial de crédito.

Artigo 3º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a baixar os atos regulamentares necessários à execução desta Lei.

Artigo 4º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 1997.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, aos 07 de agosto de 1996.

TASSO RIBEIRO JEREISSATI

Governador do Estado do Ceará

# ESPÍRITO SANTO

LEI Nº 4.288, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1989.

(alterada pelas Leis nº 5.344, de 19.12.96 e nº 5.399, de 25.06.97)

Dispõe sobre a distribuição das parcelas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencentes aos Municípios e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - O índice de participação de cada Município na parcela de 25% (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 – ICMS – reservado aos Municípios, consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido na forma prevista nos incisos I e II do parágrafo único do referido artigo, obedecidos seguintes critérios:

I – três quartos com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor adicionado total no Estado, apurado segundo o disposto no Decreto-Lci nº 1.216, de 09 de maio de 1972;

II – um quarto, com base na relação percentual entre:

a) a área do Município e a do Estado, em quilômetros quadrados, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas pelo Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF, vinculado pela Secretaria de Estado da Agricultura – SEAG, com peso 5 (cinco);

b) o número de propriedades rurais cadastradas no Município e o das cadastradas no Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com peso 7 (sete);

c) a participação de cada Município na comercialização de produtos agrícolas e hortigranjeiros e o somatório dessa participação, com base no biênio imediatamente ao ano da apuração, informados pela CODEF – Coordenação de Dados Econômico-Fiscais / SUBSER, da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, com peso 6 (seis);

d) divisão proporcional em relação ao Valor Adicionado Fiscal (VAF) definitivo publicado no Diário Oficial, com peso 7 (sete), na seguinte forma:

I – meio por cento dividido igualmente entre os 10 (dez) maiores classificados pelo Valor Adicionado Fiscal (VAF) que estejam enquadrados na condição de gestão mais avançada do Sistema Municipal de Saúde, de acordo com a norma operacional básica do Sistema Único de Saúde – SUS, vigente no período de apuração, informada pela Secretaria de Estado da Saúde – SESA, com base no primeiro semestre do ano em curso da apuração;

2 – seis e meio por cento divididos entre os demais municípios, conforme os seguintes critérios:

2.1 – dois e meio por cento, igualmente, entre os Municípios que estejam enquadrados na condição de gestão mais avançada do Sistema Municipal de Saúde, de acordo com a norma operacional básica do Sistema Único de Saúde – SUS, vigente no período de apuração, informada pela Secretaria de Estado da Saúde – SESA, com base no primeiro semestre do ano em curso da apuração;

2.2 - três por cento com base na relação percentual entre o gasto com saúde pública e saneamento básico no gasto total do Município, e o somatório dessa participação, com base no Balanço do Município referente ao último exercício financeiro, informado pelo Tribunal de Contas do Estado;

2.3 - um por cento, igualmente, entre os Municípios participantes do consórcio para prestação de serviços de saúde, referendados pela Comissão Intergestora Bipartite do Estado e publicados através de Resolução no Diário Oficial, com base no primeiro semestre do ano em curso da apuração.

Artigo 2º - Agrega-se ao produto da arrecadação do ICMS, para efeito de transferência dos 25% (vinte e cinco por cento) devidos aos Municípios, os juros e a atualização monetária incidentes sobre o referido produto.

Artigo 3º - Não serão abatidos na parcela do ICMS destinada aos Municípios, os benefícios fiscais concedidos pelo Estado, a qualquer título, devendo o seu cálculo ser aplicado somente sobre a parte pertencente ao Estado.

Artigo 4º - O produto da participação dos Municípios no ICMS será depositado em conta especial, de que sejam titulares conjuntos todos os Municípios, aberta na Agência Central do Banco do Estado do Espírito Santo - BANESTES, sob o título de "Conta de Participação dos Municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços".

Artigo 5º - O BANESTES promoverá aplicações financeiras com os recursos da "Conta de Participação dos Municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços", nas mesmas taxas e condições das aplicações dos recursos da "Conta Única da Caixa do Estado", creditando seus rendimentos a favor da Conta de que trata o artigo 4º desta Lei.

Parágrafo Único - Juntamente com a publicação de que trata o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.216, de 09 de maio de 1972, o BANESTES deverá publicar com destaque o resultado das aplicações de que trata este artigo.

Artigo 6º - A Lei que criar Município novo determinará em que proporção o índice percentual do Município que sofrer desmembramento será atribuído ao Município que for criado; a proporção será mantida até que o Estado possa determinar o índice percentual do novo Município.

Artigo 7º - Os índices provisórios e definitivos para distribuição da parcela do ICMS de que trata o artigo 1º desta Lei serão publicados nos prazos fixados no Decreto-Lei nº 1.216, de 09 de maio de 1972.

Parágrafo Único - Os índices finais, para o exercício de 1990, serão calculados na forma desta Lei e publicados até 30 (trinta) dias da sua vigência.

Artigo 8º - Constitui crime de responsabilidade, contra a autoridade que lhe der causa, o não cumprimento dos prazos de que trata esta Lei, em especial o repasse das parcelas do ICMS pertencentes aos Municípios.

Artigo 9º - Os índices finais de participação dos Municípios, apurados na forma desta Lei, serão adotados pelo Estado para efeito da distribuição dos recursos de que trata o § 3º do artigo 159 da Constituição Federal.

Parágrafo Único - A nenhum Município poderá ser destinada parcela superior a 30% (trinta por cento) do montante dos recursos a que se refere o § 3º do artigo 159 da Constituição Federal, devendo o eventual excesso ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha estabelecido nesta Lei.

Artigo 10 - O Poder Executivo, para o exercício financeiro de 1990, poderá destinar até 7% (sete por cento) dos recursos previstos no item II do artigo 1º desta Lei, para compensar as possíveis perdas de arrecadação dos Municípios.

Parágrafo Único - Os recursos apurados na forma deste artigo serão aplicados:

a) na recomposição obrigatória dos índices de valor adicionado dos Municípios que sofrerem desdobramento;

b) nos Municípios considerados de pequeno porte ou que tenham sofrido perdas consideráveis até o limite das mesmas.

Artigo 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 12 – Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as Leis nºs 3.437, de 03 de dezembro de 1981, e 3.586, de 10 de novembro de 1983.

PALÁCIO ANCHIETA, em Vitória, 29 de novembro de 1989.

# GOIÁS

## CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS

Título IV - Da Tributação, das Finanças e do Orçamento

Cap. I - Do Sistema Tributário

Seção V - Da Repartição das Receitas (Arts. 106 a 108)

Art. 106. Pertencem ao Estado:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por ele, suas autarquias e pelas fundações que instituir e mantiver;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir, nos termos do art. 154, inciso I, da Constituição da República;

III - sua cota no Fundo de participação dos estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 159, inciso I, alínea "a", da Constituição da República;

IV - trinta por cento da arrecadação, no Estado, do imposto a que se refere o art. 153, inciso V e § 5º, da Constituição da República, incidente sobre o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

V - sua cota de participação proporcional ao valor de suas exportações, no produto de arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, nos termos do art. 159, inciso II, da Constituição da República.

Art. 107. Pertencem aos Municípios:

I - o produto de arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis situados em cada um deles;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores licenciados no território de cada um deles;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

V - sua cota no Fundo de Participação dos Municípios, de que trata o art. 159, inciso I, alínea "b", da Constituição da República, na forma estabelecida em lei complementar federal;

VI - vinte e cinco por cento dos recursos que o Estado receber, nos termos do inciso V do artigo anterior, observados os critérios estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 1º - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas nos incisos IV e VI deste artigo, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - noventa por cento na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - dez por cento, distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios.



§ 2º - A lei assegurará aos Municípios o direito de audiência e de recurso nos atos de fixação dos índices de que trata o § 1º, inciso I, deste artigo.

§ 3º - O saldo depositado na conta de participação dos Municípios no Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a ser entregue na quinzena seguinte, deverá ser aplicado no mercado financeiro, em operações de curto prazo e em estabelecimento oficial de crédito, sendo o resultado da aplicação incorporado ao principal para repasse aos Municípios.

§ 4º - Ao arrecadar o Imposto sobre a propriedade de veículos automotores, a rede bancária encarregada repassará, no primeiro dia útil subsequente ao do efetivo recolhimento, cinquenta por cento ao Estado e cinquenta por cento ao Município onde o veículo for licenciado, devendo prestar contas, no prazo de dez dias, ao Estado e ao Município titular do respectivo crédito tributário.

§ 5º - É vedado ao Estado a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Art. 108. O Estado e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, bem como os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar, e a expressão numérica dos critérios de rateio, sendo os dados divulgados pelo Estado discriminados por Município.

# MARANHÃO

LEI Nº 5.599, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1992.

(Publicada no Diário Oficial nº 246, de 24.12.92.)

Dispõe sobre a distribuição das parcelas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencentes aos Municípios e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO,

Faço saber a todos os habitantes que a Assembleia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono seguinte Lei:

Artigo 1º - As parcelas pertencentes aos Municípios, do produto do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, serão creditadas de acordo com os seguintes critérios:

I – 75% (setenta e cinco por cento) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – 25% (vinte e cinco por cento), na seguinte forma:

a) 15% (quinze por cento), linearmente, em quotas iguais para todos os municípios;

b) 5% (cinco por cento), na proporção da população do município em relação à do Estado;

c) 5% na proporção da área territorial do município relativamente à do Estado.

Artigo 2º - As áreas municipais e as estimativas populacionais a serem adotadas serão as divulgadas oficialmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, relativas ao ano do exercício vigente.

Artigo 3º - Esta Lei entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 1993, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, em São Luís, 24 de dezembro de 1992.

EDISON LOBÃO - Governador do Estado do Maranhão

# MATO GROSSO

## LEI COMPLEMENTAR N.º 73, de 07 de dezembro de 2000

Dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos Municípios, de que tratam os Incisos I e II do parágrafo único do artigo 157 da Constituição Estadual e dá outras providências.

O GOVERNADOR do Estado de Mato Grosso, tendo em vista o que dispõe o artigo 45 da Constituição Estadual, sanciona a seguinte Lei:

**Artigo 1º** - A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, pertencente aos Municípios, de que trata o inciso I do parágrafo único do artigo 157 da Constituição Estadual, será de 75% (setenta e cinco por cento).

**Artigo 2º** - A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 157 da Constituição Estadual será de 25% (vinte e cinco por cento), distribuída conforme os seguintes critérios: Receita Própria; População; Área do Município; Cota Igual; Saneamento Ambiental e Unidades de Conservação / Terras Indígenas.

**Parágrafo Único** – Os percentuais correspondentes aos critérios de distribuição da parcela do ICMS referida no “caput” deste artigo serão assim definidos:

Critérios	Percentuais por exercício fiscal		
	1.º Ano	2.º Ano	3.º Ano
Receita Própria	8,0%	8,0%	6,0%
População	2,0%	2,0%	2,0%
Área do Município	1,0%	1,0%	1,0%
Cota Igual	9,0%	9,0%	9,0%
Saneamento Ambiental	0,0%	0,0%	2,0%
Unidade de Conservação / Terra Indígena	5,0%	5,0%	5,0%
Soma	25,0%	25,0%	25,0%

**Artigo 3º** – Para efeito de cálculo da Receita Própria, considerar-se-á a relação percentual entre os valores de receita tributária própria de cada Município e a soma da receita tributária própria de todos os Municípios do Estado com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

**Artigo 4º** – Para o critério População, será calculada a relação percentual entre a população residente em cada Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

**Artigo 5º** – Para o estabelecimento do critério Área do Município, calcular-se-á a relação percentual entre a área do Município e a área total do Estado, apurada por Órgão Oficial do Estado.

**Artigo 6º** – O cálculo da Cota Igual, deverá ser calculada com base no resultado da divisão do valor correspondente ao percentual constante no parágrafo único do artigo 2º desta lei, pelo número de Municípios do Estado, existentes até 31 de dezembro do ano anterior à apuração.

Artigo 7º – Para o cálculo do critério Saneamento Ambiental deverão ser observados os Sistemas de Captação, Tratamento e Distribuição de Água, Sistemas de Coleta, Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos e Sistemas de Esgotamento Sanitários, nos municípios.

§ 1º – A FEMA fará publicar anualmente a lista dos municípios habilitados a receberem a cota parte referente ao critério Saneamento Ambiental, a partir do segundo exercício fiscal da vigência desta Lei.

§ 2º – A parcela referente ao critério Saneamento Ambiental será calculada e distribuída a partir do terceiro exercício fiscal após a vigência desta Lei.

§ 3º – No período da não vigência da distribuição da parcela referida no parágrafo anterior, a mesma será calculada e distribuída 100% (cem por cento) da parcela no critério Receita Própria.

§ 4º – A Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEMA deverá indicar os requisitos mínimos a serem apresentados pelos municípios para pleitearem o recurso referente ao critério Saneamento Ambiental.

Artigo 8º – O critério Unidade de Conservação/Terra Indígena deverá ser calculado através da relação percentual entre o Índice de Unidades de Conservação dos Municípios e a soma dos índices de Unidades de Conservação de todos os Municípios do Estado calculados de acordo com o definido no anexo I, desta Lei, considerando-se as Unidades de Conservação Municipais, Estaduais e Federais cadastradas e aquelas que venham a ser cadastradas, inclusive Áreas Indígenas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo Órgão Ambiental Estadual e Federal. Deverá ser observado, também, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, instituído pelo Decreto n.º 1.795, de 04 de novembro de 1997 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, definido em legislação federal.

§ 1º – As categorias de Unidades de Conservação e outras áreas protegidas e os seus respectivos fatores de correção são os constantes no anexo II, desta Lei.

§ 2º – O Órgão Ambiental Estadual fará publicar, anualmente, lista atualizada das Unidades de Conservação/Terras Indígenas e dos municípios habilitados a receberem a cota parte referente a este critério.

§ 3º – As áreas das terras indígenas correspondentes integral ou parcialmente aos municípios serão aqueles definidas pelo órgão competente.

§ 4º – O Órgão Ambiental Estadual poderá, após vistoria, impor temporariamente uma redução percentual do Fator de Conservação de Unidades de Conservação (FCU), definido no anexo II, desta Lei, de uma determinada Unidade de Conservação, em caso de grave dano ambiental.

Artigo 9º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogados os dispositivos em contrário.

Palácio Paiaaguás, em Cuiabá, 07 de dezembro de 2000.

DANTE MARTINS DE OLIVEIRA

## ANEXO I

Critério Unidade de Conservação/Terra Indígena

(a que se refere o artigo 8º, “caput” desta Lei Complementar)

Para cálculo deste critério deve-se obter o produto entre o percentual definido no parágrafo único do artigo 2º desta lei, para este critério e a relação percentual entre o Fator de Conservação da Unidade de Conservação do Município (FCMi) pelo Fator de Conservação do Estado (FCE), abaixo definidos:

$$IUCi = FCMi \times FCE$$

Onde,

IUCi é o índice das Unidades de Conservação/Terra Indígena do Município "i"

FCMi é o Fator de Conservação do Município "i"

FCE =  $\sum FCMi$  é o somatório dos Fatores de Conservação de todos os Municípios do Estado.

X é o percentual definido para o critério Unidade de Conservação/Terra Indígena.

Calcula-se o Fator de Conservação da Unidade de Conservação (FCUij) para cada unidade de conservação ou terra indígena através da relação entre a área da unidade de conservação ou terra indígena e a área total do município, ponderado por um Fator de Correção (FC):

$$FCUij = \frac{\text{Área UCij} \times FC}{\text{Área Mi}}$$

Onde,

FCUij = Fator de Conservação da Unidade de Conservação "j" ou Terra Indígena "j" no Município "i"

Área UCij = Área de Unidade de Conservação "j" ou Terra Indígena no município "i"

Área Mi = Área do Município "i"

FC = Fator de Correção relativo ao tipo de manejo da Unidade de Conservação

Calcula-se o Fator de Conservação do Município (FCMi) fazendo-se o somatório de todos os Fatores de Conservação das Unidades de Conservação/Terras Indígenas existentes no município (i):

$$FCMi = \sum FCUij$$

Sendo:

FCMi = Fator de Conservação do Município "i"

$\sum FCUij$  = Somatório dos Fatores de Conservação das Unidades de Conservação "j", no Município "i"

j = 1,2,3.....n

## ANEXO II

Categorias de Unidades de Conservação e áreas protegidas, de que trata o artigo 8.º, § 1º e §4º desta Lei, e seus respectivos fatores de correção:

### Fator de correção para categorias de manejo de Unidade de Conservação e outras áreas protegidas.

Categoria de Unidade de Conservação	Fator de Correção
Reserva Biológica	1,0
Estação Ecológica	1,0
Parque Federal, Estadual e Municipal	0,7
Monumento Natural	0,8
Refúgio da Vida Silvestre	0,8
Área de Proteção Ambiental – APA	0,2
Floresta Federal, Estadual e Municipal	0,5

Reserva Extrativista	0,5
Area de Relevante Interesse Ecológico	0,3
Reserva da Fauna	0,4
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	0,5
Reserva Particular do Patrimônio Natural	0,2
Estrada Parque	0,3
Terra Indígena	0,7
Area de Proteção Especial	0,5

Consideram-se para efeitos da Tabela acima:

As categorias de Unidades de Conservação com base no Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, instituído através do Decreto n.º 1.795, de 04 de novembro de 1997, e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, definido em legislação federal.

Áreas de Proteção Especial, aquelas definidas com base nos artigos 13, Inciso I e 14 da Lei Federal n.º 6.766 de 18.12.79 para a proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico e arqueológico.

As Áreas Indígenas definidas pela legislação federal.

Outras áreas protegidas em lei, inscritas junto ao Órgão Ambiental Estadual, que fixará o respectivo fator de conservação.

Sala das Sessões, 03 de maio de 2000

GILNEY VIANA – DEPUTADO ESTADUAL -PT/MT

#### JUSTIFICAÇÃO:

Ao término da sessão legislativa do ano de 1999 foi aprovada por unanimidade a Emenda Constitucional n.º 15 que "dá nova redação aos incisos I e II do Parágrafo Único do artigo 157 da Constituição Estadual, alterada pela Emenda Constitucional n.º 4 de 18 de junho de 1993".

A Emenda Constitucional n.º 15, promulgada em 30/11/1999 (DO de 09/12/1999) portanto, em vigor, introduziu novos parâmetros quantitativos e qualitativos para distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios que dependem de regulamentação, o que se pretende fazer através deste Projeto de Lei Complementar.

Os novos parâmetros quantitativos ao fixar apenas "no mínimo de 75% na proporção do valor adicionado" (inciso I) e "até 25% distribuídos aos municípios", conforme outros critérios (inciso II) retirou do texto constitucional as percentagens específicas de cada critério de distribuição, remetendo sua fixação para a Lei Complementar.

Os novos parâmetros qualitativos trazem como novidade a determinação constitucional de se incluir o critério ambiental (ICMS ECOLÓGICO) entre os critérios de distribuição da parcela definida no inciso II.

Este Projeto de Lei Complementar foi objeto de demoradas discussões com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado, CONSEMA, Organizações Não Governamentais, Ministério do Meio Ambiente e com a AMM - Associação Mato-grossense dos Municípios. Ao longo destas reuniões, debates públicos, artigos e consultas a especialistas surgiram inúmeras sugestões. Resolvemos optar pela linha de conduta proposta pelo CONSEMA que é de introduzir, neste primeiro momento, apenas os critérios ambientais, deixando para o futuro e para novas iniciativas legislativas a introdução de outros critérios sócio-econômicos.

Os dois critérios propostos são: (1) Unidade de Conservação / Terra Indígena; (2) Saneamento Ambiental. Através do primeiro se distribuirá 5% do total do ICMS pertencente aos municípios que cedem parcelas da sua área para Unidades de Conservação definidas em lei federal, estadual ou municipal e/ou para

terras indígenas definidas em lei federal. Através do segundo critério se distribuirá, a partir do terceiro exercício fiscal após a aprovação desta lei, 2% do total do ICMS (artigo 157) aos municípios conforme abrangência e qualidade dos seus serviços de água, lixo e esgotamento sanitário.

Com o ICMS Ecológico o Estado de Mato Grosso dará um passo significativo no sentido de municipalizar a política ambiental em busca de uma melhor qualidade de vida.

Sala das sessões, 03 de maio de 2000.

GILNEY VIANA

DEPUTADO ESTADUAL-PT/MT

# MATO GROSSO DO SUL

Lei Complementar nº 057, de 4 de janeiro de 1991.

(com alteração pela Lei Complementar nº 077, de 07 de dezembro de 1994)

Dispõe sobre a regulamentação do artigo 153, parágrafo único, II, da Constituição do Estado.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado decreta e eu sanciono seguinte Lei:

Artigo 1º - A parcela de receita pertencente aos Municípios, prevista no artigo 153, parágrafo único, II, da Constituição do Estado, será distribuída de acordo com o seguinte critério:

I – para o exercício de 1991:

a) 94% (noventa e quatro por cento) de acordo com os índices apurados com base no valor adicionado de cada município;

b) 6% (seis por cento) conforme índice resultante do rateio desse percentual, igualmente, entre todos os municípios;

II – para o exercício de 1992:

a) 88% (oitenta e oito por cento) de acordo com os índices apurados com base no valor adicionado de cada município;

b) 12% (doze por cento) conforme índice resultante do rateio desse percentual, igualmente, entre todos os municípios;

III – para os exercícios posteriores a 1992:

a) 75% (setenta e cinco por cento) de acordo com os índices apurados com base no valor adicionado de cada município;

b) 7% (sete por cento) conforme índice resultante do rateio desse percentual, igualmente, entre todos os municípios; (percentual reduzido de 12% para 7% pela LC 77/94)

c) 5% (cinco por cento) de acordo com o índice apurado com base na área de cada município, segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

d) 5% (cinco por cento) conforme o índice apurado com base no número de eleitores de cada município no dia 30 de junho de cada exercício, de acordo com certidão fornecida pelo Tribunal Regional Eleitoral;

e) 3% (três por cento) de acordo com o índice resultante de percentual da receita própria de cada município, a ser fornecido pelo Tribunal de Contas do Estado com base no balanço do ano imediatamente anterior;

f) 5% (cinco por cento), na forma da lei, para rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de preservação ambiental, assim entendidas as estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou que sejam diretamente influenciadas por elas, ou aquelas com mananciais de abastecimento público. (alínea incluída pela LC 77/94)

§ 1º - O valor adicionado, de que trata o inciso I deste artigo, será apurado pela Secretaria da Fazenda de acordo com o disposto no § 1º e seguintes do artigo 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.



§ 2º - Para apuração do valor adicionado, a Secretaria da Fazenda elaborará modelo de declaração de movimento econômico, que será apresentada pelas pessoas físicas ou jurídicas que praticarem atos de circulação de mercadorias ou de prestação de serviços de transporte interestadual ou intermunicipal e de comunicação, mesmo que abrangidas por imunidade, não incidência, isenção ou outro benefício fiscal.

§ 3º - As declarações serão apresentadas na forma e no prazo estipulados pela Secretaria da Fazenda, sendo obrigatória na data do encerramento das atividades do estabelecimento.

§ 4º - As autoridades municipais poderão confrontar as declarações com os documentos existentes no estabelecimento declarante e requerer a sua retificação, mediante declaração complementar, ou a sua apresentação caso comprove a omissão do estabelecimento.

Artigo 2º - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Campo Grande, 4 de janeiro de 1991.

PEDRO PEDROSSIAN

Governador

# MINAS GERAIS

LEI Nº 12.040, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1995

(alterada pelas Leis nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996 e nº 12.581, de 17 de julho de 1997)

Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

**Artigo 1º** - A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação -ICMS- pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, será distribuída nos percentuais e nos exercícios indicados no Anexo I desta Lei, conforme os seguintes critérios:

I - Valor Adicionado Fiscal - VAF-: valor apurado com base nos critérios para cálculo da parcela de que trata o inciso I do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal;

II - área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do município e a área total do Estado, informada pelo Instituto de Geociências Aplicadas -IGA-, da Fundação Centro Tecnológico do Estado de Minas Gerais -CETEC-;

III - população: relação percentual entre a população residente no município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE;

IV - população dos 50 (cinquenta) municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos 50 (cinquenta) Municípios mais populosos do Estado e a população total destes, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;

V - educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, 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 desta Lei, observado o disposto no § 1º;

VI - produção de alimentos: os valores decorrentes da aplicação dos percentuais à frente de cada item serão distribuídos aos municípios segundo os seguintes critérios:

a) parcela de 50% (cinquenta por cento) do total será distribuída de acordo com a relação percentual entre a área cultivada do município e a área cultivada do Estado, referentes à média dos 2 (dois) últimos anos, incluindo-se na área cultivada a área destinada à agricultura de pequeno porte;

b) parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do total será distribuída de acordo com a relação percentual entre o número de pequenos produtores rurais do município e o número de pequenos produtores rurais do Estado;

c) parcela de 15% (quinze por cento) do total será distribuída entre os municípios onde exista programa ou estrutura de apoio à produção e à comercialização de produtos agrícolas, que atenda especialmente aos pequenos produtores rurais, de acordo com a relação percentual entre o número total de pequenos produtores rurais atendidos e o número de pequenos produtores rurais existentes no município;

d) parcela de 10% (dez por cento) do total ser distribuída aos municípios que tiverem, na estrutura organizacional da Prefeitura, órgão de apoio ao desenvolvimento agropecuário, respeitada a mesma relação percentual estabelecida na alínea "b" deste inciso;

VII - patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices para todos os municípios, fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico - IEPHA -, da Secretaria de Estado da Cultura, que fará publicar, até o dia 30 de abril de cada ano, os dados apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior, observado o disposto no Anexo III desta Lei;

VIII - meio ambiente: observado o seguinte:

a) 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 a 50% (cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá o respectivo investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio "per capita", fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários;

b) o restante dos recursos será distribuído com base no Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV desta Lei, considerando-se as unidades de conservação estaduais, federais e particulares, bem como as unidades municipais que venham a ser cadastradas, observados os parâmetros e os procedimentos definidos pelo órgão ambiental estadual;

c) a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fará publicar, até o último dia do trimestre civil, os dados apurados relativos ao trimestre imediatamente anterior, com a relação de municípios habilitados segundo as alíneas "a" e "b", para fins de distribuição dos recursos no trimestre subsequente;

IX - saúde: os valores decorrentes da aplicação dos percentuais constantes no Anexo I serão distribuídos aos municípios, segundo os seguintes critérios:

a) um valor de incentivo para os municípios que desenvolverem e mantiverem em funcionamento programas específicos voltados para o atendimento à saúde das famílias, mediante comprovação junto à Secretaria de Estado da Saúde, limitado a 50% (cinquenta por cento) do percentual relativo a saúde previsto no Anexo I, que serão distribuídos e ponderados conforme a população efetivamente atendida;

b) encerrada a distribuição conforme alínea "a" acima, o saldo remanescente dos recursos alocados a essa variável será distribuído tendo em vista a relação entre os gastos de saúde "per capita" do município e o somatório dos gastos de saúde "per capita" de todos os municípios do Estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecida pelo Tribunal de Contas do Estado;

c) havendo insuficiência de recursos destinados aos programas a que se refere a alínea "a" do inciso IX do artigo 1º da Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995, o valor individual de cada município será diminuído proporcionalmente à disponibilidade dos recursos;

X - receita própria: relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo Município, baseada em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

XI - cota-mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os municípios, correspondente a 5.50% (cinco inteiros e cinquenta centésimos por cento) para o exercício de 1997 e subsequentes, na forma do Anexo I;

XII - Municípios mineradores: percentagem média do Imposto Único sobre Minerais - IUM - recebido pelos Municípios mineradores em 1988, com base em índice elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda, demonstrando a efetiva participação de cada um na arrecadação do IUM naquele exercício;

XIII - compensação financeira por desmembramento de distrito: compensação financeira aos Municípios remanescentes de Mateus Leme e Mesquita, devido à emancipação de distritos deles desmembrados.

§ 1º - Para o efeito do disposto no inciso V do artigo 1º, ficam excluídos os Municípios cujo número de alunos atendidos pela rede municipal não corresponda a, pelo menos, 90% (noventa por cento) de sua capacidade mínima de atendimento.

§ 2º - A participação de Município em razão de critério previsto em determinado inciso não prejudica sua participação na distribuição na forma dos demais dispositivos.

§ 3º - A Fundação João Pinheiro fará publicar, até a primeira segunda-feira de cada mês, os índices de que tratam os incisos I a XIII, relativos ao mês anterior, bem como uma consolidação destes por município.

§ 4º - A Secretaria de Estado da Fazenda fará publicar, até o dia 31 de agosto de cada ano:

1) o índice de que trata o inciso I;

2) o índice geral de distribuição da receita que pertence aos municípios, englobando as parcelas de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal.

§ 5º - Para efeito de distribuição dos recursos a que se referem as alíneas "a" e "b" do inciso IX deste artigo, a Secretaria de Estado da Saúde informará, na primeira segunda-feira de cada mês, à Secretaria de Estado da Fazenda, as modificações ocorridas no mês anterior relativamente às mencionadas alíneas.

Artigo 2º - A partir do exercício do ano 2000, ficam assegurados, no mínimo, por critério de distribuição, os percentuais fixados para o ano de 1999, observado o seguinte:

I - o resíduo relativo ao percentual fixado com base no critério de que trata o inciso I do artigo 1º será redistribuído na forma prevista em Lei estadual a ser editada improrrogavelmente durante o exercício de 1998;

II - os percentuais fixados com base no inciso XIII do artigo 1º extinguem-se a partir do exercício do ano 2001, sendo que, a partir de 1999, os resíduos apurados em razão de perda anual serão incorporados ao índice de que trata o inciso XI do artigo 1º, observado o disposto no Anexo I desta Lei.

Artigo 3º - Para se estabelecer o valor adicionado relativo à produção e a circulação de mercadorias e a prestação de serviços tributados pelo ICMS, quando o estabelecimento do contribuinte do imposto se estender pelos territórios de mais de um município, a apuração do valor adicionado será feita proporcionalmente, mediante acordo celebrado entre os municípios envolvidos e homologado pela Secretaria de Estado da Fazenda.

§ 1º - Com relação às operações de circulação de energia elétrica, entendem-se como estabelecimento de usina hidrelétrica as áreas ocupadas pelo reservatório de água destinado à geração de energia, pela barragem e suas comportas, pelo vertedouro, condutos forçados, casa de máquinas e subestação elevatória.

§ 2º - O valor adicionado relativo a usina hidrelétrica cujo estabelecimento ocupe território de mais de um município será creditado conforme os seguintes critérios:

I - 50% (cinquenta por cento) ao município onde se localizarem a barragem e suas comportas, o vertedouro, os condutos forçados, a casa de máquinas e a estação elevatória; no caso de um ou alguns desses componentes se situarem em território de mais de um município, o percentual será dividido em tantas partes iguais quantos forem os municípios envolvidos, a cada qual atribuindo-se uma delas;

II - 50% (cinquenta por cento) aos demais municípios, inclusive ao município-sede a que se refere o inciso anterior, respeitada a proporção entre a área do reservatório localizada em território do Estado e a localizada em cada município, de acordo com o levantamento do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE -, do Ministério de Minas e Energia, sem prejuízo de termo de acordo a ser celebrado entre os municípios.

Artigo 4º - Para os efeitos desta Lei, considera-se pequeno produtor rural aquele que satisfizer os seguintes requisitos:

I - manter até 2 (dois) empregados permanentes, permitida a contratação eventual de terceiros;

II - não deter, a nenhum título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, sendo que cada município possui seu próprio módulo fiscal, cuja extensão varia entre o limite mínimo de 5 (cinco) hectares (Belo Horizonte) e o máximo de 70 (setenta) hectares (São Romão);

III - ter no mínimo 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual proveniente de exploração agropecuária;

IV - residir na propriedade rural ou em aglomerado urbano próprio.

Artigo 5º - Os dados referentes ao inciso VI do artigo 1º desta Lei, relativo à produção de alimentos, serão fornecidos pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que fará publicar, a cada trimestre civil, no órgão oficial do Estado, as informações pertinentes às alíneas enumeradas naquele inciso, que vigorarão no trimestre subsequente.

§ 1º - Para o primeiro trimestre de 1997, prevalecerá o critério utilizado em dezembro de 1996.

§ 2º - Caso o município deixe de cumprir quaisquer dos critérios estabelecidos no inciso VI do artigo 1º desta Lei, o repasse das parcelas de ICMS a que faria jus, correspondente ao critério não atendido, cessará no mês subsequente, de acordo com a informação da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que fará sua publicação no órgão oficial do Estado, na primeira segunda-feira de cada mês.

Artigo 6º - Fica instituído, para os exercícios de 1997 e 1998, índice de participação especial para distribuição da parcela do ICMS a que se refere o artigo 150, inciso II, da Constituição do Estado, para os municípios emancipados pelas Leis nºs 10.030, de 21 de dezembro de 1995, e 12.050, de 29 de dezembro de 1995.

Parágrafo único - Para definição do índice para o exercício de 1999, adotar-se-ão os critérios estabelecidos na Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, sendo que o item VAF, até que se proceda à apuração na forma determinada pela Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, compor-se-á do movimento econômico do ano de 1997.

Artigo 7º - O índice mencionado no artigo anterior compor-se-á dos seguintes fatores:

I - população: resultante da relação percentual entre a população residente no novo município e a população total do Estado, a que se refere o inciso III do artigo 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

II - área: resultante da relação percentual entre a área geográfica do novo município e a área total do Estado, a que se refere o inciso II do artigo 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

III - educação: resultante do produto do índice dessa variável no município de origem pela participação percentual do novo município na população total daquele município, antes do desmembramento, conforme o Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991, até que estejam disponíveis as informações relevantes para o cálculo da relação a que se refere o inciso V do artigo 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

IV - área cultivada: resultante do produto do índice dessa variável no município de origem pela participação percentual do novo município na área total daquele município, antes do desmembramento, até que estejam disponíveis as informações relevantes para o cálculo da relação a que se refere o inciso VI do artigo 1º da Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

V - patrimônio cultural: o novo município comprovará sua participação, apurada com base nesta variável, perante o órgão ou a entidade competente, nos termos da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

VI - saúde: resultante do produto do índice dessa variável no município de origem pela participação percentual do novo município na população total daquele município, antes do desmembramento, conforme o Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991, até que estejam disponíveis as informações relevantes para o cálculo da relação a que se refere o inciso IX do artigo 1º da Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

VII - receita própria: resultante do produto do índice dessa variável no município de origem pela participação percentual do novo município na população total daquele município, antes do desmembramento, conforme o Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991, até que estejam disponíveis as informações relevantes para o cálculo da relação a que se refere o inciso X do artigo 1º da Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

VIII - meio ambiente: o novo município comprovará sua participação, apurada com base nesta variável, perante o órgão ou a entidade competente, nos termos da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995;

IX - Valor Adicionado Fiscal - VAF: resultante do produto do índice dessa variável no município de origem pela participação percentual do novo município na população total daquele município, antes do desmembramento, conforme o Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991.

§ 1º - No caso de Verdelândia, município resultante do desmembramento dos Distritos de Verdelândia e de Barreiro do Rio Verde, que pertenciam a Varzelândia e a Janaúba, respectivamente, para cálculo das variáveis previstas nos incisos III, IV, VI, VII e IX, o valor do novo município na variável resultará da soma dos produtos do índice em Varzelândia pela participação percentual de Verdelândia (população ou área),



antes do desmembramento, e do Índice de Janaúba pela participação percentual de Barreiro do Rio Verde (população ou área), antes do desmembramento.

§ 2º - Em substituição ao critério previsto no inciso IX deste artigo, os municípios que cumprirem o disposto na Portaria nº 3.323, de 30 de outubro de 1996, da Superintendência da Receita Estadual, e reapresentarem as informações relativas ao ano-base de 1995, referentes ao movimento econômico dos contribuintes estabelecidos em seu território, bem como relativas ao ano-base de 1996, conforme dispuser ato normativo da Secretaria de Estado da Fazenda, terão o seu índice do Valor Adicionado Fiscal - VAF - apurado com base na movimentação econômica das declarações reapresentadas, tendo por limite os valores referentes ao VAF apurado do município de origem, considerados 1/3 (um terço) para composição do índice do VAF em 1997, e 2/3 (dois terços) para composição do índice do VAF em 1998.

Artigo 8º - A Fundação João Pinheiro, com base nos dados disponíveis de que trata o artigo 7º desta Lei, fará sua consolidação e a publicará até o dia 31 de dezembro de 1996.

Artigo 9º - Excepcionalmente, em relação ao exercício de 1996, as publicações a que se referem os §§ 3º e 4º do artigo 1º serão feitas até o dia 30 de dezembro de 1995.

Artigo 10 - O Poder Executivo regulamentará a esta lei no prazo de 30 dias (trinta dias) a contar da data de sua publicação.

Artigo 11 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Dada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 28 de dezembro de 1995.

EDUARDO AZEREDO

(Dispositivo da Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996)

Artigo 4º - Os municípios que concederem isenção do IPTU residencial, comercial e industrial e isenção do ISS não farão jus a participação pelo critério da cota mínima, fixado no inciso XI do artigo 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995.

§ 1º - O disposto no "caput" deste artigo produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 2º - A comprovação, para os fins previstos no "caput" deste artigo, será feita perante a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, até o dia 31 de agosto de cada ano, mediante declaração prestada pelo Presidente da Câmara Municipal.

§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo não se aplica aos municípios que concederem a isenção como incentivo fiscal para implantação de atividades industriais e comerciais.

#### Anexo I

(a que se refere o artigo 1º da lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995)

(alterada pelo artigo 7º da Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996)

Crítérios de distribuição	1996	1997	1998	1999	2000
VAF (artigo 1º, I)	13,04702	8,45750	4,48608	4,55072	4,61536
Area Geográfica (artigo 1º, II)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
População (artigo 1º, III)	0,66600	2,0420	2,7100	2,7100	2,7100
População dos 50 mais Populosos (artigo 1º, IV)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
Educação (artigo 1º, V)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000

Area Cultivada (artigo 1º, VI)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
Patrimônio Cultural (artigo 1º, VII)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
Meio Ambiente (artigo 1º, VIII)	0,33300	0,6660	1,00000	1,00000	1,00000
Gasto com Saúde (artigo 1º, IX)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
Receita Própria (artigo 1º, X)	0,66600	1,3320	2,00000	2,00000	2,00000
Cota Mínima (artigo 1º, XI)	5,50000	5,5000	5,5000	5,5000	5,5000
Municípios Mineradores (artigo 1º, XII)	1,50000	0,7500	0,11000	0,11000	0,11000
Mateus Leme (artigo 1º, XIII)	0,20383	0,1807	0,13555	0,09037	0,04518
Mesquita (artigo 1º, XIII)	0,08755	0,0778	0,05837	0,03891	0,01946
Total	25,00000	25,00000	25,00000	25,00000	25,00000

## ANEXO II

### Índice de Educação - PEi

(a que se refere o inciso V do artigo 1º da Lei nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995)

ICMAi =  $\frac{MRMi}{CMAi}$ , considerando-se:

MRMi = número de matrículas na rede municipal de ensino do Município

CMAi = capacidade mínima de atendimento do Município, calculada pela relação entre 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos do Município, compreendida a proveniente de transferências, e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Estado da Educação.

ICMAi = somatório do ICMAi para todos os Municípios.

## ANEXO III

## Índice de Patrimônio Cultural - PPC

(a que se refere o inciso VII do artigo 1º da Lei Nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995)

PPC-Somatório das notas do Município / Somatório das notas de todos os Municípios

ATRIBUTO	CARACTERÍSTICAS	SIGLA	NOTA
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível federal ou estadual	Nº domicílios > 5.000	NH1	16
	5.000 > Nº domicílios > 3.001	NH2	12
	3.000 > Nº domicílios > 2.001	NH3	08
	2.000 > Nº domicílios	NH4	06
Somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível federal ou estadual	11 unid. > 30 e área > 10 ha	CP1	06
	11 unid. > 20 e área > 5 ha	CP2	04
	11 unid. > 10 e área > 2 ha	CP3	03
	11 unid. > 5 e área > 0,2 ha	CP4	02
Bens imóveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis quando houver	Nº de unidades > 20	B11	08
	20 > Nº de unidades > 10	B12	06
	10 > Nº de unidades > 5	B13	04
	5 > Nº de unidades > 1	B14	02
Bens móveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual	Nº de unidades > 5	BM1	02
	5 > Nº de unidades > 1	BM2	01
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal	Nº domicílios > 2.001	NH21	04
	2.000 > Nº domicílios > 50	NH22	03
Somatória dos conj. urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal	11 unid. > 10 e área > 2 ha	CP21	02
	11 unid. > 5 e área > 0,2 ha	CP22	01
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis quando houver	Nº de unidades > 10	B121	03
	10 > Nº de unidades > 5	B122	02
	5 > Nº de unidades > 1	B123	01
Bens móveis tombados isoladamente no nível municipal		BM21	01
Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural		PCL	03

## Notas:

1) Os dados relativos aos bens tombados em nível federal são os constantes no "Guia de Bens Tombados em Minas Gerais", publicado anualmente pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

2) Os dados relativos aos bens tombados em nível estadual são os constantes na "Relação de Bens Tombados em Minas Gerais", fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA - MG - e no artigo 84 da Constituição do Estado de Minas Gerais



- 3) O número de domicílios a que se refere a tabela foi obtido a partir do somatório do número total de domicílios dos setores censitários integrantes dos perímetros de tombamento.
- 4) Os perímetros de tombamento são os estabelecidos pelos respectivos dossiês de tombamento ou originários de estudos e resoluções da 13ª Coordenação Regional do IPHAN.
- 5) O número total de domicílios é o fornecido pelo IBGE.
- 6) Os dados relativos aos tombamentos e às políticas municipais são os atestados pelo Conselho Curador do IEPHA-MG, mediante a comprovação pelo município:
  - a) de que os tombamentos estão sendo realizados conforme técnica e metodologia adequadas;
  - b) de que o município possui política de preservação de patrimônio cultural, devidamente respaldada por lei; e
  - c) de que o município tem efetiva atuação na preservação dos seus bens culturais.

Anexo IV

Índice de Conservação do Município - IC

(a que se refere a alínea "b" do inciso VIII do artigo 1º da Lei nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995)

I - Índice de Conservação do Município "i"

$$ICi = \frac{FCMi}{FCE}, \text{ onde :}$$

a) FCMi = Fator de Conservação do Município "i"

b) FCE = Fator de Conservação do Estado

II - FCE - Fator de Conservação do Estado

$$FCE = \frac{1}{n} \sum FCMi, \text{ onde}$$

a) FCMi = Fator de Conservação do Município "i"

$$FCMi = \frac{1}{n} \sum FCMij$$

b) FCMij = Fator de Conservação da Unidade de Conservação "j" no Município "i"

$$FCMij = \frac{\text{Área UCij} \times FC \times FQ}{\text{Área Mi}}, \text{ onde:}$$

a) Área UCij - Área da Unidade de Conservação "j" no Município "i"

b) Área Mi - Área do Município "i"

c) FC - Fator de Conservação relativo a categoria de Unidade de Conservação, conforme tabela

d) FQ - Fator de Qualidade, variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), relativo à qualidade física da área, plano de manejo, infra-estrutura, entorno protetivo, estrutura de proteção e fiscalização, dentre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM. (1)

Nota 1) O Fator de Qualidade será igual a 1 (um), até que sejam ponderadas as variáveis e disciplinada sua aplicação, através da deliberação normativa do COPAM prevista no item III, "d" acima.

TABELA  
FATOR DE CONSERVAÇÃO PARA CATEGORIAS DE MANEJO  
DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CATEGORIA DE MANEJO	CODIGO	FATOR DE CONSERVAÇÃO
Estação Ecológica	EE	1
Reserva Biológica	RB	1
Parque	PAQ	0,9
Reserva Particular do Patrimônio Natural	RPPN	0,9
Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	FLO	0,7
Area Indígena	AI	0,5
Area de Proteção Ambiental I (1)	APA I	1
Zona de Vida Silvestre	ZVS	
Demais Zonas	DZ	
Area de Proteção Ambiental II, Federal ou Estadual (1)	APA II	0,025
Area de Proteção Especial (2)	APE	0,1

Outras categorias de manejo definidas em lei e declaradas pelo Poder Público Estadual, com o respectivo fator de conservação.

Nota: 1) APA I dispõe de zoneamento ecológico-econômico; APAII não dispõe de zoneamento.

2) APE: declarada com base nos Arts 13, inciso I, e 14 da Lei Federal nº 6766, de 19.12.79 para proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico e arqueológico.

Publicado no MINAS GERAIS - Órgão dos Poderes do Estado Diário do Executivo em 29 de dezembro de 1995

# PARÁ

LEI Nº 5.645, DE 11 DE JANEIRO DE 1991

(Publicada no D.O.E. de 18 de Janeiro de 1991)

Dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasses da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.

Artigo 1º - As cotas-partes das parcelas pertencentes aos Municípios do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e das transferências do repasse obrigatório da União e por este recebidas na forma do disposto nos incisos II, IV e VII do artigo 225 da Constituição estadual, serão creditadas obedecendo os critérios e prazos previstos nesta lei.

Parágrafo Único - Os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos de tributos e impostos, ficam compreendidas como parcelas referidas neste artigo.

Artigo 2º - Cincoenta por cento (50%) do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados no território de cada Município serão mensalmente creditados em favor destes, tomando-se por referência o próprio documento de arrecadação, e no montante mensal nele registrado.

Artigo 3º - Vinte e cinco por cento (25%) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelo Estado, aos respectivos Municípios, cumprindo os seguintes critérios:

I - três quartos (3/4), 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 (1/4) sobre a receita tributária do Estado, na seguinte forma:

a) quinze por cento (15%) distribuídos igualmente entre todos os Municípios;

b) cinco por cento (5%) na proporção da população de seu território;

c) cinco por cento (5%) na proporção da superfície territorial.

§ 1º - Se, da aplicação do percentual previsto no inciso II, não ocorrer divisão exata, até a casa decimal, proceder-se-á da seguinte forma:

a) na hipótese das alíneas "a", "b" e "c", proceder-se-á arredondamento, observado o percentual correspondente a cada uma das hipóteses citadas;

b) no caso da alínea "d" atribuir-se-á aos Municípios de menor participação os valores correspondentes à quinta casa decimal.

§ 2º - Para os efeitos previstos no inciso II deste artigo, consideram-se:

a) a superfície territorial apurada e a população estimada, quanto a cada Município participante, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística;

b) a receita tributária relativa ao trimestre anterior ao da fixação dos índices de participação será apurada através do respectivo balanço, cuja cópia deverá ser encaminhada à Secretaria de Estado da Fazenda, quando do encaminhamento do balancete de que trata o artigo 73 da Constituição Estadual.

§ 3º - A importância adicionada corresponderá, para cada Município, ao valor das mercadorias saídas, acrescido da quantia das prestações de serviços, no território, deduzido o critério das mercadorias entrada, em cada ano civil.

§ 4º - Para efeito do cálculo do valor adicionado, serão computadas:

I - as operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado, ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as alíneas "a" e "b" do inciso X, do § 2º, do artigo 155, e a alínea "d" do inciso VI do artigo 150, da Constituição Federal.

§ 5º - O Estado apurará a relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado, devendo este índice ser aplicado para a entrega das parcelas devidas aos Municípios a partir do primeiro dia do mês imediatamente seguinte ao da apuração.

§ 6º - Os Prefeitos Municipais, as Associações de Municípios e seus representantes legais terão livre acesso às informações e documentos utilizados pelo Estado, através da Secretaria de Estado da Fazenda, na Coordenadoria de Arrecadação e na Diretoria Financeira, no cálculo do valor adicionado, sendo vedado, a estes, omitir quaisquer dados ou critérios, dificultar ou impedir aqueles no acompanhamento dos critérios para efeito dos cálculos.

§ 7º - Para efeito da entrega das cotas-partes referentes às parcelas de um determinado ano, o Estado fará publicar, no seu órgão oficial, até o dia trinta e um (31) de março do ano da apuração, o valor adicionado em cada Município, além dos índices percentuais referidos no § 5º deste artigo.

§ 8º - Os Prefeitos Municipais, as Associações de Municípios e seus representantes legais, poderão impugnar, no prazo de trinta (30) dias corridos, contados de sua publicação, os dados e os índices de que trata o parágrafo anterior, sem prejuízo das ações cíveis ou criminais cabíveis.

§ 9º - No prazo de sessenta (60) dias corridos, contados da data da primeira publicação, o Estado deverá julgar e publicar as impugnações mencionadas no parágrafo anterior, bem como os índices definitivos de cada Município.

§ 10 - Quando decorrentes de ordem judicial, as correções de índices deverão ser publicadas até o dia quinze do mês seguinte ao da data do ato que as determinar.

§ 11 - O Estado manterá um sistema de informações, através da Coordenadoria competente existente na Secretaria da Fazenda, baseada em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar, com precisão, o valor correspondente de cada Município;

§ 12 - O valor adicionado relativo a operações constatadas em ação fiscal será considerado no trimestre em que o resultado desta se tornar definitivo, em virtude de decisão administrativa irrecorrível.

§ 13 - O valor adicionado relativo a operações de circulação de mercadorias ou prestações de serviços espontaneamente confessadas pelo contribuinte será considerado no período em que ocorrer a confissão.

§ 14 - A Lei Estadual que criar, desmembrar, fundir ou incorporar Municípios, levará em conta, no que ocorrer, o valor adicionado de cada área abrangida.

Artigo 4º - Do produto da arrecadação do imposto de que trata o artigo anterior, 25% (vinte e cinco por cento), serão depositados ou remetidos no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada à "conta de participação dos Municípios no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação" aberta em estabelecimento oficial de crédito em que são titulares, conjuntos, todos os Municípios do Estado.

§ 1º - Na hipótese de ser o crédito de ICMS decorrente de tributos incidentes sobre produtos que antes não eram tributados, e que passaram a sê-lo a partir de maio de 1989, como é o caso de minerais, semi-elaborados, manufaturados, produtos primários, secundários e terciários, royalties sobre energia hidrelétrica gerada no Estado, fica este mesmo Estado obrigado a proceder o repasse aos Municípios de origem, do índice equivalente a 25% (vinte e cinco por cento), correspondente ao valor arrecadado como compensação da cota-parte devida aos Municípios.

§ 2º - O repasse de que trata o parágrafo anterior deverá ocorrer no trimestre seguinte, com retroatividade ao mês de maio de 1989, data base do surgimento e da incidência do tributo.

Artigo 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. 11 de janeiro de 1991.

HÉLIO NOTA GUEIROS – Governador do Estado

# PARAÍBA

DECRETO Nº 14.366, DE 30 DE MARÇO DE 1992

Dispõe sobre os critérios de apuração do valor adicionado, para efeito de distribuição do percentual de 25% do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DE ESTADO DA PARAÍBA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 86, inciso IV, da Constituição do Estado, e com base no que dispõe o artigo 3º da Lei nº 4.295, de 06 de novembro de 1981, e o disposto na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990,

DECRETA:

Artigo 2º - A distribuição da parcela dos 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS obedecerá os seguintes critérios:

I – 90% (noventa por cento), mediante aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados nas operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços, em cada Município, e os valores totais do Estado, nos 2 (dois) anos civis imediatamente anteriores;

II – 5% (cinco por cento), mediante aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre a população de cada Município e a população total do Estado, de acordo com o último censo realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

III – 5% (cinco por cento), correspondente à divisão equitativa desse percentual pelo número de Municípios do Estado.

....

....

....

# PARANÁ

(LEIS COMBINADAS)

LEI N.º 9491, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1990  
(alterada pela LEI N.º 12.417, de 30 de dezembro de 1998)

Estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ Decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - Para efeito da fixação dos índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do imposto sobre operações relativa à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, a partir do exercício financeiro de 1991, serão observados os seguintes critérios:

I - setenta e cinco por cento (75%), considerado o valor adicionado nas operações relativas ao ICMS realizadas em cada município e em relação ao valor adicionado do Estado, apuradas segundo o disposto na Lei Complementar Federal n.º 63, de 11 de janeiro de 1990.

II - oito por cento (8%) considerada a produção agropecuária no território do município em relação à produção do Estado segundo dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda e Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, observando o seguinte:

a) o Estado apurará percentual entre o valor da produção agropecuária em cada município e o valor total do Estado considerando a média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração.

b) para o exercício de 1991, serão considerados os valores declarados relativos à comercialização de produtos primários apropriados no cálculo do índice definitivo constante do Decreto n.º 7.259 de 28 de agosto de 1990.

III - seis por cento (6%), considerado o número de habitantes da zona rural do município em relação à população rural do Estado, segundo dados fornecidos pelo último censo oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

IV - dois por cento (2%) considerado o número de propriedades rurais cadastradas no município em relação ao número das cadastradas no Estado, segundo dados atualizados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária o INCRA.

V - dois por cento (2%), considerado a área territorial do município em relação à do Estado, em metros quadrados, conforme registros atualizados fornecidos pelo Instituto de Terras Cartografia e Florestas - ITCF.

VI - dois por cento (2%) com o fator de distribuição igualitária a todos os municípios.

Artigo 2º - Regulamentado o artigo 132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicar-se-á aos municípios beneficiados por aquela norma, cinco por cento (5%).

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO, EM CURITIBA, EM 21 DE DEZEMBRO DE 1990.

ALVARO DIAS  
Governador do Estado



LEI COMPLEMENTAR Nº 59, de 01 de outubro de 1991

(alterada pela LEI COMPLEMENTAR Nº 67, de 08 de janeiro de 1993)

Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Artigo 1º - São contemplados na presente lei, municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.

Artigo 2º - As unidades de conservação ambiental a que alude o artigo 1º, são as áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de reservas indígenas, área de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada

Parágrafo único - As prefeituras deverão cadastrar as unidades de conservação ambiental municipal junto à entidade estadual responsável pelo gerenciamento de recursos hídricos e meio ambiente.

Artigo 3º - Os municípios contemplados na presente lei pelo critério de mananciais, são aqueles que abrigam em seu território parte ou o todo de bacias hidrográficas de mananciais de abastecimento público para municípios vizinhos.

Artigo 4º - A repartição de cinco por cento (5%) do ICMS a que alude o artigo 2º da Lei Estadual nº 9491, de 21 de dezembro de 1990, será feita da seguinte maneira:

I - cinquenta por cento (50%) para municípios com mananciais de abastecimento.

II - cinquenta por cento (50%) para municípios com unidades de conservação ambiental.

Parágrafo único. No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira.

Artigo 5º - Os critérios técnicos de alocação dos recursos serão definidos pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente, através do Decreto do Poder Executivo, em até sessenta (60) dias após a vigência da lei.

Artigo 6º - Os percentuais relativos a cada município serão anualmente calculados pela entidade responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente e divulgados em Portaria publicada em Diário Oficial e informados à Secretaria de Finanças para sua implantação.

Artigo 7º - Fica alterado de oitenta por cento (80%) para setenta e cinco (75%) o artigo 1º, inciso Iº, da Lei Estadual nº 9.491, de 21.12.90.

Artigo 8º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA, em 01 de outubro de 1991

ROBERTO REQUIÃO

Governador do Estado

# PERNAMBUCO

LEI Nº 10.489 DE 02 DE OUTUBRO DE 1.990.  
(alterada pela Lei nº 10.855 de 29 de Dezembro de 1992)

Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é desejada.

O Governador do Estado de Pernambuco:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Artigo - 1º Do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviço de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, (setenta e cinco por cento) constituem receita do Estado e 25% (vinte e cinco por cento), dos Municípios.

Parágrafo Único – As parcelas de receita do ICMS, pertencentes aos Municípios, serão creditadas em contas especiais, abertas em nome de cada um deles, no Banco do Estado de Pernambuco S/A – BANDEPE.

Artigo 2º - A participação de cada Município, na receita do ICMS que lhe é destinada, será determinada, a partir do exercício 1991, mediante a aplicação de um índice percentual correspondente à soma das seguintes parcelas:

I – 75% (setenta e cinco por cento) de sua participação relativa no valor adicionado do Estado, apurado nos termos do Decreto do Poder executivo:

II – 25% (vinte e cinco por cento) de sua participação relativa no somatório das diferenças entre o índice percentual de participação vigente para cada Município no exercício anterior e a percentagem determinada nos termos do inciso I.

§ 1º - Para efeito de cálculo da participação de cada Município na receita do ICMS, nos termos deste artigo, a parcela mencionada no inciso II, somente será considerada na hipótese de a diferença ali referida ser positiva.

§ 2º - No caso de Município novo, para efeito do inciso II, será considerada a fração do índice vigente, no ano da respectiva apuração, para o Município do qual tiver sido desmembrado, observada a proporção entre as populações dos mencionados Municípios.

§ 3º - O índice apurado nos termos do parágrafo anterior vigorará até o final do exercício em que tenha ocorrido a implantação do novo Município, adotando-se nos anos subsequentes, a regra geral de cálculo da parcela do ICMS pertencente aos Municípios.

Artigo 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 4º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

# PIAUI

LEI Nº 4257, DE 06 DE JANEIRO DE 1989

Disciplina a cobrança do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUI

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 88 - 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, bem como de seus acréscimos legais, serão repassados aos municípios, conforme os seguintes critérios:

I -  $\frac{3}{4}$  (três quartos) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios;

II -  $\frac{1}{8}$  (um oitavo) proporcional à população do município;

III -  $\frac{1}{8}$  (um oitavo) proporcional à área territorial do município.

Parágrafo Único - A parcela prevista neste artigo será repassada até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação do imposto.

Artigo 92 - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO KARNAK, em Teresina - Piauí, 6 de janeiro de 1989.

GOVERNADOR DO ESTADO

# RIO GRANDE DO NORTE

LEI Nº 7.105, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1997.

Dispõe sobre os critérios de distribuição do produto da arrecadação do ICMS (25%) pertencentes aos Municípios e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE,

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - Os critérios de distribuição do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios, regem-se pelo disposto nesta Lei.

## SEÇÃO I

### DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS 25% DO ICMS

Artigo 2º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS será distribuída com os Municípios, obedecendo-se os seguintes critérios:

I – 80% (oitenta por cento) mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados nas operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços, em cada Município, e os valores totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;

II – 10% (dez por cento) mediante aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre a população do Município e a do Estado;

III – 10% (dez por cento) distribuídos eqüitativamente entre todos os Municípios.

Parágrafo Único - As parcelas de que trata o "caput" deste artigo compreendem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimo do imposto nele referido.

## SEÇÃO II

### DA FICHA DE INFORMAÇÕES SOBRE VALOR ADICIONADO

Artigo 3º - A Ficha de Informações sobre o Valor Adicionado – FIVA é o documento através do qual serão apresentadas informações de natureza econômico-fiscal pelos contribuintes do ICMS e pelos chefes de órgãos locais, mediante o preenchimento dos modelos, respectivamente (Anexos I e II), com vistas à determinação do valor adicionado e dos índices percentuais de cada Município.

Artigo 4º - A FIVA modelo I deverá ser apresentada pelos contribuintes do ICMS até o dia 30 de março de cada exercício, por estabelecimento, e compreenderá as operações e prestações realizadas entre 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano anterior.

Artigo 5º - Poderão ser excluídos da obrigatoriedade de apresentação da FIVA os contribuintes que não disponham de organização administrativa que lhes permita cumprir com suas obrigações acessórias, devendo nesta hipótese, ser disciplinada a forma de obtenção das informações previstas no formulário.

Artigo 6º - O contribuinte que deixar de entregar a FIVA modelo I ou preenchê-la com dados inexatos com vistas a alterar os resultados da operação ou Índice de Participação dos Municípios, bem como todo aquele que de qualquer forma contribua para esse fim, será passível de sanções previstas na legislação em vigor, sem prejuízo das ações penais cabíveis.

### SEÇÃO III

#### DO VALOR ADICIONADO

Artigo 7º - O valor adicionado de que trata o artigo 1º corresponderá, para cada Município, ao valor das mercadorias saídas deduzido o valor das mercadorias entradas, acrescendo-se o valor da prestação de serviços executados, abatidos a aquisição de serviços.

Parágrafo Único - O valor adicionado de cada ano será apurado no exercício civil seguinte pelo setor competente da Secretaria de Tributação, e para efeito do seu cálculo serão computados os valores relativos a:

I - operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - operações que destinem ao exterior produtos industrializados;

III - operações que destinem petróleo a outros Estados, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

IV - operações com livros, jornais, periódicos e papel destinado à sua impressão;

V - operações ou prestações apuradas através de ação fiscal, ou espontaneamente confessadas pelo contribuinte, sendo consideradas, respectivamente, no ano em que seu resultado se tornar efetivo em virtude de decisão administrativa ou judicial irreversível, ou no exercício em que ocorrer a confissão;

VI - operações discriminadas na Lista de Serviços de que trata a Lei Complementar n.º 56, de 15 de dezembro de 1987, com indicação expressa de incidência de ICMS sobre o fornecimento de mercadorias.

### SEÇÃO IV

#### DA PUBLICAÇÃO DOS ÍNDICES E DA APRESENTAÇÃO DE RECURSOS

Artigo 8º - A Secretaria de Tributação publicará, até o dia 30 de junho de cada ano, os percentuais apurados com base no artigo 2º, referente ao exercício.

§ 1º - Os Prefeitos Municipais e as Associações, por seus representantes, poderão impugnar, no prazo de 30 (trinta) dias corridos contados da data de sua publicação, os dados e os índices de que trata o "caput" deste artigo, quando:

I - houver divergência entre o valor adicionado totalizado pelo Município e o constante na publicação;

II - a FIVA não for apresentada na forma e nos prazos previstos.

§ 2º - No prazo de 60 (sessenta) dias corridos contados da data da primeira publicação, a Secretaria de Tributação deverá publicar as impugnações, o resultado do julgamento e os índices definitivos de cada Município.

§ 3º - Na hipótese de alteração dos índices em decorrência de ordem judicial, nova aplicação dar-se-á até o dia 15 do mês subsequente ao da data do ato judicial respectivo.

§ 4º - As eventuais alterações dos índices de participação dos Municípios decorrerão necessariamente, da averiguação da procedência dos fatos pela impetrante, mediante diligência fiscal.

Artigo 9º - A Secretaria de Tributação competirá, com base nas informações prestadas na

FIVA:

I - manter um sistema de informações capaz de apurar com precisão o valor adicionado de cada Município;

II - efetuar o cálculo das parcelas devidas aos Municípios, aplicando os critérios estabelecidos no artigo 2º;

III - elaborar listagem contendo o valor a ser creditado por Município, os índices percentuais respectivos e a indicação do período a que for correspondente;

IV – creditar o valor total a ser distribuído na Conta de Participação dos Municípios no ICMS, na agência central do estabelecimento financeiro oficial credenciado para esse fim.

§ 1º - A receita correspondente à arrecadação dos impostos estaduais é considerada realizada no momento em que ocorrer seu ingresso na Conta Única do Tesouro.

§ 2º - Até o segundo dia útil da semana subsequente àquela em que for creditado o valor total, o estabelecimento financeiro oficial entregará, independentemente da ordem das autoridades superiores, a cada Município, mediante crédito individual ou pagamento em dinheiro, à conveniência do beneficiário, a parcela que a este pertencer dos depósitos feitos, sob responsabilidade penal.

## SEÇÃO V

### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 10 – Os Municípios, por seus representantes, terão livre acesso às informações e documentos utilizados para o cálculo do valor adicionado, permitindo-lhes o acompanhamento e o conhecimento de dados e critérios utilizados.

Artigo 11 – Os agentes municipais poderão, mediante regulamentação legal própria, verificar os documentos fiscais que devam acobertar as operações e prestações de serviços realizados ou executados por contribuintes do ICMS na área territorial de seus respectivos Municípios, comunicando qualquer irregularidade apurada à repartição do fisco estadual de sua jurisdição.

Parágrafo Único – Aos agentes municipais é vedado apreender mercadorias, impor penalidade ou cobrar valores pecuniários a qualquer título em razão da verificação de que trata o “caput” deste artigo.

Artigo 12 – Os produtores, quando solicitados, deverão informar às autoridades municipais o valor e o destino das mercadorias que tiveram produzido.

Artigo 13 - A Secretaria de Tributação baixará os atos complementares necessários à perfeita execução desta Lei, especialmente quanto ao preenchimento, à forma e aos prazos de entrega e remessa da FIVA, e à apresentação de recursos.

Artigo 14 - Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DE DESPACHOS DE LAGOA NOVA, em Natal, aos 30 de dezembro de 1997,  
109º ano da República.

GARIBALDI ALVES FILHO

# RIO GRANDE DO SUL

LEI Nº 11.038, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1997

Publicada no Diário Oficial – RS, de 17 de novembro de 1997, à página 5.

Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios.

## O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Artigo 1º - O índice de participação de cada município na parcela de 25% (vinte e cinco por cento) 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) reservada aos municípios consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido conforme os seguintes critérios:

I – 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor adicionado total no Estado, apurado segundo o disposto na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990;

II – 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a população residente no município e a residente no Estado, conforme dados do último censo oficial fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para os anos com dados de censo oficial, e estimativa da Fundação de Economia e Estatística – FEE, para os demais anos;

III – 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sede de usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado – SAA;

IV – 5% (cinco por cento) com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no município e o das propriedades rurais cadastradas no Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;

V – 1% (um por cento) com base na relação percentual entre o inverso da taxa de evasão escolar de cada município e o somatório dos inversos das taxas de evasão escolar de todos os municípios, medidos pela Secretaria de Educação do Estado, no ensino municipal de 1º grau;

VI – 1% (um por cento) com base na relação percentual entre o inverso do coeficiente de mortalidade infantil de cada município e o somatório dos inversos dos coeficientes de mortalidade infantil de todos os municípios, medido pela Secretaria de Saúde e do Meio-Ambiente do Estado, relativos ao ano civil a que se refere a apuração;

VII – 0,5% (cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a pontuação de cada município no Plano Básico de Ações de Colaboração Mútua (Projeto Parceria – Lei nº 10.388, de 2 de maio de 1995) e o somatório de todas as pontuações de todos os municípios, apurados pela Secretaria da Fazenda do Estado;

VIII – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a produtividade primária do município e a do Estado, no ano civil a que se refere a apuração, obtidas pela divisão do valor da produção primária, conforme levantamento da Secretaria da Fazenda, pelo número de quilômetros quadrados, referidos no inciso III.

Parágrafo 1º - Se a taxa de evasão escolar (base 100), referida no inciso V, for menor do que I, deverá ser considerada igual a I, para efeito do cálculo previsto nesse inciso.

Parágrafo 2º - O coeficiente do município, referido no inciso VI, fica limitado ao triplo do coeficiente de mortalidade infantil do Estado do Rio Grande do Sul, relativo ao ano do censo.

Artigo 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, à razão de 1/3 (um terço) das alterações instituídas a cada ano, durante três anos, a partir de 1º de janeiro de 1998.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 14 de novembro de 1997.

ANTONIO BRITO,

Governador do Estado



# RIO DE JANEIRO

LEI Nº 2.664, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1996.

Dispõe sobre a distribuição aos Municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) 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.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) da receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – pertencentes aos Municípios e mencionada consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, e inciso IV do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989, será credita a partir do exercício de 1997, e distribuída por região nos percentuais indicados no Anexo I, conforme os seguintes critérios: -

I - População: relação percentual entre a população residente no Município e a população total da respectiva Região, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme Anexo I;

II - Área Geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total da respectiva Região, informada pela Fundação Centro de informações e Dados do Rio de Janeiro - CIDE, conforme Anexo I;

III - Receita Própria: relação percentual entre a receita própria do Município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no Município, baseada em dados relativos ao ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme Anexo I;

IV - Cota Mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios de uma mesma Região, conforme Anexo I;

V - 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, conforme Anexo I.

Parágrafo Único - As Regiões relacionadas no Anexo II desta Lei tem por base as Regiões-Programa denominadas Regiões de Governo, que foram estabelecidas com o objetivo de nortear ações do governo visando o desenvolvimento do Estado.

Artigo 2º - Na fixação do Índice de Participação dos Municípios – IPM, para o exercício de 1997, serão acrescidos, ao Índice do Valor Adicionado calculado de acordo com a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, os percentuais constantes do anexo III, em substituição aos critérios estabelecidos pela Lei nº 1.689, de 06 de agosto de 1990.

Artigo 3º - O Poder Executivo baixará os atos que se fizerem necessários à aplicação desta Lei.

Artigo 4º - No curso do exercício de 1997, o Poder Executivo encaminhará à apreciação do Poder Legislativo, Projeto de Lei que contemple os critérios de distribuição do ICMS, mediante a realização de metas, que serão avaliadas através de indicadores de performance econômicos e sociais, para aplicação no exercício financeiro de 1998.

Artigo 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei nº 1.689, de 06 de agosto de 1990.

Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1996.

MARCELLO ALENCAR

## ANEXO I

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL POR REGIÃO					
REGIÃO	POPULAÇÃO	ÁREA	RECEITA PRÓPRIA	COTA MÍNIMA	AJUSTE ECONÔMICO
CAPITAL	-	-	-	-	-
METROPOLITANA	4,4090	0,9845	0,0850	1,1000	0,3000
NOROESTE	0,4766	0,9000	0,0650	1,2310	0,2500
NORTE	0,4025	1,5553	0,0450	0,9262	0,1600
SERRANA	0,4000	1,5000	0,0700	1,8000	0,1000
BAIXADAS LITORÂNEAS	0,5500	0,9000	0,0600	0,9600	0,2200
MÉDIO PARAIBA	0,3500	1,0549	0,0600	1,0500	0,2000
CENTRO-SUL	0,3000	0,5000	0,0500	0,9800	0,3000
LITORAL SUL FLUMINENSE	0,0500	0,3100	0,0150	0,1300	0,2000
TOTAIS	6,9381	7,7047	0,4500	8,1772	1,7300

## Índice de População (INP)

$$INP_m = \frac{POP_m \cdot INP_r}{POP_r}$$

Onde:

INP<sub>m</sub> = Índice Percentual da População do MunicípioPOP<sub>m</sub> = População do MunicípioINP<sub>r</sub> = Índice Percentual da População atribuído para a RegiãoPOP<sub>r</sub> = Total da População da Região

## Índice de Área Geográfica (INA)

$$INAm = \frac{AGm \cdot INAr}{AGr}$$

Onde:

INAm = Índice Percentual da Área do Município

AGm = Área Geográfica do Município

INAr = Índice Percentual da Área atribuído para a Região

AGr = Total da Área Geográfica da Região

### Índice de Receita Própria (INR)

$$\text{INRm} = \frac{\text{AREm}}{\frac{\sum (\text{ARPm})}{\text{AREm}}} \cdot \text{INRr}$$

Onde:

INRm = Índice Percentual de Receita Própria do Município

ARPm = Total da Receita Própria do Município

AREm = Total da Arrecadação do ICMS no Município

INRr = Índice Percentual da Própria do Município atribuído para a Região

### Índice de Cota Mínima (INC)

$$\text{INCm} = \frac{\text{INCr}}{\text{NMr}}$$

Onde:

INCm = Índice Percentual da Cota Mínima do Município

INCr = Índice Percentual da Cota Mínima atribuído para a Região

NMr = Número de Municípios da Região

### Índice de Ajuste Econômico (IAE)

$$\text{IAEm} = \frac{\frac{(1)}{\text{INP}} + \frac{(1)}{\text{INA}} + \frac{(1)}{\text{VAD}}}{\sum \frac{(1)}{\text{INP}} + \frac{(1)}{\text{INA}} + \frac{(1)}{\text{VAD}}} \cdot \text{IAEr}$$

Onde:

IAEm = Índice de Ajuste Econômico do Município

IAEr = Índice de Ajuste Econômico atribuído para a Região

INP = Índice de População do Município

INA = Índice de Área do Município

VAD = Índice Referente ao Valor Adicionado do Município

# RONDÔNIA

LEI COMPLEMENTAR Nº 115, DE 14 DE JUNHO DE 1994.

(Alterada pela Lei Complementar nº 147, de 15 de janeiro de 1996)

Disciplina a distribuição das parcelas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, destinadas aos municípios.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º - As parcelas de receita pertencentes aos municípios, provenientes do produto da arrecadação de imposto e competência do Estado e de transferências por este recebidas, serão distribuídas da seguinte forma:

I – 75% (setenta e cinco por cento), na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizados em seu território;

II – 25% (vinte e cinco por cento), em consonância com o disposto abaixo:

a) 0,5% (meio por cento) proporcional à superfície territorial;

b) 5% (cinco por cento) proporcional à produção agrícola, pecuária e extrativa;

c) 0,5% (meio por cento) proporcional à população;

d) 14% (catorze por cento) em partes iguais;

e) 5% (cinco por cento) proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação.

Art. 2º - Os municípios administrarão a conta aberta em estabelecimento oficial de crédito e de que são titulares, conjuntos, todos os municípios do Estado, de acordo com o que dispõe o Art. 4º. da Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 3º - As unidades de conservação de que trata a alínea "e" do inciso II, do art. 1º, são áreas protegidas e estabelecidas em ecossistemas significativos do território estadual no âmbito administrativo do Governo Federal, Estadual e Municipal, nas categorias de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque, Monumento Natural, Área de Proteção Ambiental, Reserva Indígena, Floresta, Reserva Extrativista e outras incluídas em quaisquer categorias de unidade de conservação, criadas por leis ou decreto municipal, estadual ou federal.

Parágrafo Único – Dentro do prazo anual, fixado pelo órgão fazendário do Estado, as prefeituras deverão cadastrar as unidades de conservação existentes no território municipal junto ao órgão estadual responsável pelo gerenciamento da política ambiental.

Art. 4º - Os percentuais relativos a cada município que se enquadra nas normas da presente Lei ou dos seus atos regulamentadores, serão calculados pelo órgão responsável pelo gerenciamento da política ambiental do Estado, com base na proporção da ocupação territorial do respectivo município por unidade de conservação, devendo ser divulgado através de portaria publicada em Diário Oficial e informados anualmente ao órgão fazendário para a sua implantação, obedecendo prazo estabelecido por esse.

Art. 5º - O órgão responsável pelo gerenciamento da política estadual de meio ambiente, em parceria com outras instituições que possuam atribuições correlatas, adotará um sistema de cadastramento das unidades de conservação municipais, estaduais e federais, de modo que lhe permita conhecer o nível de agressão sofrida por invasões ou explorações ilegais.

Parágrafo Único – Serão aplicados redutores nos cálculos dos percentuais de participação dos municípios na repartição do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, em função da comprovação de invasões ou explorações ilegais, repartindo-se o montante reduzido entre aqueles municípios cujas unidades de conservação estejam em acordo com a legislação ambiental.

Art. 6º O Poder Executivo baixará, no prazo de 60 (sessenta) dias, nos atos necessários à regularização desta Lei Complementar.

Art. 7º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 14 de junho de 1994, 106º da República.

**OSWALDO PIANA FILHO**

Governador

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 15 de janeiro de 1996, 108º da República.

**WALDIR RAUPP DE MATOS**

Governador

# RORAIMA

LEI Nº 046, DE 15 DE SETEMBRO DE 1993.

(publicada no D.O.R., em 15.09.93)

Dispõe sobre os critérios de distribuição do produto da arrecadação do ICMS aos municípios e dá outras providências.

O Governador do Estado de Roraima, faço saber que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - Do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviço de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, (setenta e cinco por cento) constitui receita do Estado e 25% (vinte e cinco por cento) será destinado aos Municípios, na forma prevista nesta lei.

Parágrafo Único – Para efeito do disposto neste artigo, considera-se produto da arrecadação o resultado da soma dos valores do imposto, das multas moratórias e da correção monetária, quando arrecadados como acréscimo do ICMS, inclusive dos recebidos por quitação da dívida ativa com ele relacionado.

Artigo 2º - Do montante destinado aos Municípios:

I – 75% (setenta e cinco por cento) será distribuído na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios;

II – 25% (vinte e cinco por cento) distribuído equitativamente entre todos os Municípios.

§ 1º - O valor adicionado de que trata o inciso I deste artigo corresponderá, para cada Município, à diferença entre o valor das mercadorias saídas e das prestações de serviços e o valor das mercadorias entradas e dos serviços recebidos, no respectivo território, em cada ano civil.

§ 2º - O valor total a ser distribuído deverá ser creditado em conta específica em agência do Banco do Estado de Roraima.

§ 3º - A receita correspondente à arrecadação dos impostos estaduais é considerada realizada no momento em que ocorrer o seu ingresso na Conta Centralizadora das Receitas Tributárias.

Artigo 3º - Para efeito da apuração do valor adicionado, serão computadas:

I – as operações e as prestações que constituam fato gerador do ICMS, mesmo quando o pagamento do imposto for antecipado ou diferido ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II – são operações imunes do imposto:

a) exportações de produtos industrializados para o exterior;

b) remessa, para outra unidade da Federação, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis dele derivados, e energia elétrica; e

c) circulação de livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão.

§ 1º - Para se estabelecer o valor adicionado relativo a substâncias minerais, quando a área da jazida se estender a mais de um Município, a apuração far-se-á proporcionalmente, levando em consideração a área correspondente a cada um conforme concessão de lavra expedida pelo órgão competente.

§ 2º - O valor adicionado relativo a operação com mercadoria depositada por contribuinte do Estado de Roraima em armazém ou depósito fechado, situado no Estado, será apurado no Município de localização do estabelecimento depositante.

§ 3º - O valor adicionado relativo a operação ou prestação constatada mediante ação fiscal, será considerado no ano em que se tornar definitivo em virtude de decisão administrativa ou judicial irrecurável.

§ 4º - O valor adicionado relativo às operações ou prestações espontaneamente confessadas pelo contribuinte será considerado no ano que ocorrer a confissão.

§ 5º - Quando por determinação legal o imposto tiver que ser devolvido, no todo ou em parte, o valor correspondente à restituição será debitado na conta a que se refere o § 2º do artigo anterior, no mês seguinte ao deferimento do pedido de restituição do indébito.

§ 6º - O valor adicionado será apurado com base nos livros e documentos fiscais do contribuinte ainda que estes tenham sido emitidos por repartição fazendária ou terceiros por ela autorizados.

Artigo 4º - Na apuração do valor adicionado não serão considerados os valores relativos às:

I - entradas de bens ou mercadorias para integrar o ativo imobilizado do adquirente; e

II - operação com suspensão da incidência do ICMS.

Artigo 5º - As informações necessárias para apuração do valor adicionado serão prestadas na forma e prazos previstos em ato do Secretário da Fazenda.

§ 1º - Os contribuintes do ICMS são obrigados a prestar as informações requeridas para o cumprimento do disposto nesta Lei, sob pena de sujeição às cominações legais.

§ 2º - A Secretaria de Estado da Fazenda, com base nas informações recebidas, apurará a relação percentual entre o valor adicionado em cada Município e o valor total do Estado para fixação do índice de participação de cada um no montante do ICMS a eles destinados.

§ 3º - O índice a que se refere o parágrafo anterior corresponderá à média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao ano da apuração.

§ 4º - Caracteriza dolo, a inserção de valores para a obtenção de vantagens ilícitas em detrimento aos demais Municípios, quer por parte do contribuinte, quer por parte do funcionário responsável pela apuração, cabendo à Secretaria de Estado da Fazenda iniciar o processo junto ao órgão competente para apuração da responsabilidade criminal.

Artigo 6º - A Secretaria de Estado da Fazenda, no interesse do aperfeiçoamento do sistema de arrecadação, fiscalização e apuração do valor adicionado, poderá celebrar convênios com os Municípios para troca de informações de natureza fiscal e permanente atualização do cadastro de contribuintes.

Artigo 7º - Os Municípios, por seus representantes, terão livre acesso às informações e documentos utilizados para o cálculo do valor adicionado, permitindo-se-lhes o acompanhamento e o conhecimento dos dados e critérios utilizados.

§ 1º - Os agentes municipais poderão verificar os documentos que devam acobertar as operações e prestações de que participem os contribuintes do ICMS situados em seus territórios.

§ 2º - Na hipótese do parágrafo anterior, apurada qualquer irregularidade, os agentes municipais deverão comunicá-la à repartição fazendária estadual, para as providências legais cabíveis.

§ 3º - É vedado ao Município apreender mercadorias ou documentos, impor penalidades ou cobrar quaisquer taxas ou emolumentos em razão da verificação prevista no § 1º.

§ 4º - Os produtores, quando solicitados, serão obrigados a informar às autoridades municipais o valor e o destino das mercadorias que tiverem produzido.

Artigo 8º - A Secretaria de Estado da Fazenda fará publicar no Diário Oficial do Estado, até o dia 30 de junho do ano da apuração, o valor adicionado bem como os índices de participação de cada Município.

§ 1º - Os Prefeitos Municipais, as Associações de Municípios, ou seus representantes, poderão, no prazo de 30 (trinta) dias corridos, contados da data da publicação a que se refere o "caput" deste artigo, impugnar os dados e os índices apurados.

§ 2º - Constitui motivo de impugnação, entre outros, a não entrega de declaração do contribuinte, no prazo fixado em ato do Secretário da Fazenda.

§ 3º - No prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação a que se refere o "caput" deste artigo, e após o julgamento das impugnações, serão publicados os valores adicionados e os índices de participação definitivos.

§ 4º - Quando decorrer de ordem judicial, as correções relativas ao valor adicionado e ao índice de participação serão publicadas até o dia 15 (quinze) do mês seguinte ao ato que a determinar.

§ 5º - As eventuais alterações dos índices de participação dos Municípios decorrerão, necessariamente, de averiguação da procedência dos fatos alegados pela impetrante, mediante diligência fiscal.

Artigo 9º - Constituem, também receita dos Municípios, 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos recebidos da União na forma do inciso II do artigo 159 da Constituição Federal.

Parágrafo Único - Para entrega aos Municípios da parcela de recursos a que se refere este artigo, serão observados os mesmos critérios aplicáveis ao repasse das parcelas do ICMS.

Artigo 10 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, prevalecendo até dezembro de 1993, o disposto no artigo 1º da Lei nº 10, de 11 de setembro de 1991.

Artigo 11 - Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio Senador Hélio Campos - RR, 15 de setembro de 1993

OTTOMAR DE SOUZA PINTO  
Governador do Estado de Roraima



# SANTA CATARINA

LEI Nº 7.721, DE 6 DE SETEMBRO DE 1989.  
(alterada pelas Leis nº 7.816, de 12.12.89 e nº 8.203, de 26.16.90)

Dispõe sobre a distribuição do ICMS aos Municípios.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios, consoante o estabelecido no artigo 158, item IV, da Constituição Federal, será distribuída mediante os seguintes critérios:

I – 85% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o Valor Adicionado nas operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, realizadas em cada Município, e o Valor Adicionado do Estado, apurado segundo o disposto na Lei Complementar Federal;

II – 15% (quinze por cento), em partes iguais entre todos os Municípios do Estado.

Parágrafo Único - Se a produção agropecuária municipal for menor que a do ano anterior ao ano-base, atualizada até o ano-base pelo índice estadual de crescimento da indústria e comércio, nesse período, o movimento econômico relativo à mesma atenderá o seguinte:

I – será acrescido de 50% (cinquenta por cento) da produção agropecuária apurada estatisticamente em 1983, atualizada pelo índice estadual de crescimento da indústria e comércio entre 1983 e o ano-base.

II – o somatório obtido de acordo com o inciso anterior terá como limite o valor da produção agropecuária do ano anterior ao ano-base, atualizada pelo índice estadual de crescimento da indústria e comércio entre o ano-base e este.

Artigo 2º - O cálculo dos índices para o exercício de 1990 far-se-á com a inclusão dos Municípios criados até 15 de junho de 1989.

Artigo 3º - As parcelas remanescentes do extinto Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM, serão distribuídas pelo critério estabelecido no artigo 1º desta lei.

Artigo 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 5º - Ressalvadas as disposições da Lei nº 7.591, de 8 de junho de 1989, ficam revogadas as disposições em contrário.

Florianópolis, 6 de setembro de 1989.

# SÃO PAULO

LEI Nº 3.201, DE 23-12-81

(DOE de 24-12-81)

Dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do ICM.

O Governador do Estado de São Paulo:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Os índices de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICM serão apurados anualmente, na forma e prazos estabelecidos pela Secretaria da Fazenda, para aplicação no exercício seguinte, com observância dos seguintes critérios:

I - 80% (oitenta por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado ocorrido em cada município e o valor total do Estado nos 2 (dois) exercícios anteriores ao da apuração;

II - 13% (treze por cento), com base na relação percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento demográfico geral, realizado pela Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - 5% (cinco por cento), com base na relação percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;

IV - 2% (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a este percentual pelo número de municípios do Estado.

§ 1º - Para os efeitos desta lei, considera-se receita tributária própria a contabilizada no exercício anterior ao da apuração, proveniente exclusivamente de impostos previstos no artigo 24, incisos I e II, da Constituição da república, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

§ 2º - Vetado

Artigo 2º - Os municípios devem declarar, na forma e prazos estabelecidos pela Secretaria da fazenda, o valor da respectiva receita tributária própria, a que se refere o § 1º do artigo anterior.

Parágrafo Único - Para todos os efeitos desta lei, considerar-se-á inexistente a receita tributária própria que não for declarada no prazo a que alude este artigo.

Artigo 3º - Os critérios de entrega da parcela municipal do Imposto de Circulação de Mercadorias, estabelecidos por esta lei, serão aplicados (vetado) no exercício de 1982.

Artigo 4º - Esta Lei entrará em 1º de janeiro de 1982, revogado o artigo 98, da Lei nº 440, de 24 de setembro de 1974.

Palácio dos Bandeirantes, 23 de dezembro de 1981.

PAULO SALIM MALUF

Afonso Celso Pastore, Secretário da Fazenda

# SERGIPE

LEI Nº 2.800, DE 27 DE ABRIL DE 1990.

Dispõe sobre critérios de cálculo da parte referente a 1/4 (um quarto) do crédito das parcelas do produto da arrecadação do ICMS, pertencente aos Municípios e dá outras providências.

## O GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE

Faço saber que a Assembléia Legislativa aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1º - As parcelas pertencentes 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 competência do Estado de Sergipe, conforme o artigo 155, "caput", inciso I, alínea "b", e o artigo 158, "caput" e inciso IV e parágrafo único da Constituição Federal e com o artigo 140, "caput", inciso I, alínea "b", e o artigo 143, "caput" e inciso IV e parágrafo primeiro, incisos I e II, da Constituição Estadual, serão creditados na forma da Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990, e de acordo com o que dispõe esta Lei.

Artigo 2º - Do produto da arrecadação do Imposto a que se refere o artigo 1º desta Lei, 25% (vinte e cinco por cento) serão creditados, pelo Estado, aos Municípios de Sergipe, conforme os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços inerentes ao imposto, realizadas nos territórios dos mesmos Municípios;

II - 1/4 (um quarto), dividido em partes iguais, para todos os Municípios.

§ 1º - O valor adicionado e a parte de cada Município no montante correspondente a 3/4 (três quartos) dos 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, de que tratam o "caput" e seu inciso I, deste artigo, serão calculados de acordo com a Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

§ 2º - A parte de cada Município no montante correspondente a 1/4 (um quarto) dos 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, de que tratam o "caput" e seu inciso II, deste artigo, será calculada dividindo-se o mesmo montante pelo número de Municípios do Estado de Sergipe, cabendo, a cada um, uma parcela de igual valor.

§ 3º - O Tribunal de Contas do Estado de Sergipe procederá, mensalmente, ao cálculo da parte que caberá a cada Município (artigo 143 da Constituição Estadual), devendo a Secretaria de Estado de Economia e Finanças, remeter os dados e informações necessários para a fixação da quota, nos termos da Resolução daquele Tribunal.

Artigo 3º - A parcela pertencente a cada Município, compreendendo a parte do montante correspondente a 3/4 (três quartos) e a parte do montante correspondente a 1/4 (um quarto) dos 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, de competência do Estado de Sergipe, a que se referem os incisos I e II, do "caput", do artigo 2º desta Lei, será creditada e depositada ou remetida conforme o que estabelece a Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

Artigo 4º - Esta Lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

Artigo 5º - Revogam-se as disposições em contrário.

Aracaju, 21 de abril de 1990, 169º da Independência e 102º da República.

ANTONIO CARLOS VALADARES, Governador do Estado

# TOCANTINS

LEI Nº 765, DE 27 DE JUNHO DE 1995.

Dispõe sobre os critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS, da compensação recebida em transferência da União, e dá outras providências.

## O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins decreta, e eu sanciono seguinte Lei:

Artigo 1º - As parcelas pertencentes aos Municípios Tocantinenses, 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 e da compensação recebida em transferência da União, conforme o inciso IV do *caput* e incisos I e II do parágrafo único do artigo 158 e inciso II e § 3º, do artigo 159, da Constituição Federal, serão creditadas de acordo com os critérios seguintes:

I – 85% (noventa e quatro por cento), na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços, realizadas em suas territorialidades;

II – 10% (dez por cento), distribuídos em quotas iguais entre todos os municípios;

III – 2,5% (dois e meio por cento), proporcionalmente ao número de habitantes previstos para cada município, conforme projeção estimada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na data de 31 de dezembro de cada ano;

III – 2,5% (dois e meio por cento), proporcionalmente à área territorial de cada Município.

§ 1º - O valor adicionado e seu cálculo são os previstos nos §§ 1º e 2º do artigo 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

§ 2º - A apuração da relação percentual entre o valor adicionado em cada Município e o valor total no Estado, que resultará no índice anual a ser aplicado na entrega das parcelas aos Municípios, será feita com observância das normas estabelecidas pelos §§ 3º e 13 do artigo 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

§ 3º Os critérios previstos nos incisos II, III e IV, do *caput* deste artigo, serão apurados com base em dados relativos ao exercício anterior ao da distribuição das parcelas pertencentes aos Municípios.

Artigo 2º - O índice anual de cada Município, previsto no § 2º do artigo precedente, através do qual se fará o cálculo da parcela exclusiva daquele, será elaborado, com observância dos critérios instituídos por esta Lei, por um Conselho Especial, composto de 5 (cinco) membros, assim distribuídos:

I – O Secretário da Fazenda, que o presidirá;

II – O Diretor do Departamento da Receita;

III – 1 (um) Deputado Estadual, indicado pela Assembleia Legislativa;

IV – 1 (um) Prefeito Municipal, indicado pela Associação Tocantinense de Municípios – ATM;

V – 1 (um) Vereador da Capital do Estado, indicado pela Câmara Municipal.

§ 1º - O Conselho referido no *caput* deste artigo, aprovará o seu regimento.

§ 2º - Os membros do Conselho, indicados no *caput* deste artigo, terão mandato de 1 (um) ano, sendo permitida a recondução por uma vez, apenas vedada qualquer espécie de retribuição, sendo o seu trabalho considerado como serviço relevante.

Artigo 3º - Na aplicação desta Lei observar-se-ão as demais normas estabelecidas pela da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

Artigo 4º - Dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da vigência desta Lei, o Chefe do Poder Executivo expedirá o seu Regulamento.

Artigo 5º - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 218, de 12 de dezembro de 1990.

Artigo 6º - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 27 dias do mês de junho de 1995, 174º ano da Independência, 107º ano da República e 7º do Estado.

JOSÉ WILSON SIQUEIRA CAMPOS

Governador

# ANEXO 3

## ENTREVISTAS

Pesquisa de campo, feita pelo pesquisador, na forma de entrevistas abertas, buscando obter informações subjetivas sobre a experiência do ICMS Ecológico no Paraná

#### **Entrevista 1**

**Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos S/A (SUDERHSA)**

Data – 29.05.00 e 30.05.00

Rua Santo Antonio, 239 – Bairro Rebouças

Fone (041) 333.4774

– João Lech Samiek – Diretor do Departamento de Gestão de Recursos Hídricos

#### **Entrevista 2**

**Instituto Ambiental do Paraná (IAP)**

Data – 31.05.00

Av. Engenheiro Rebouças, s/n – Bairro Rebouças

Fone (041) 333.5044

– Wilson Loureiro - Diretor de Biodiversidade

#### **Entrevista 3**

**Prefeitura do Município de Campo Magro**

Data – 01.06.00

Estrada do Cerne, Km 19,5 – nº 55

Fone (041) 767.1244

– Sérgio Leite – Diretor de Divisão de Meio Ambiente

#### **Entrevista 4**

**Prefeitura do Município de Pinhais**

Data – 31.05.00 e 02.06.00

Rodovia Deputado João Leopoldo Jacomel, 10.809

– Mário Bastos da Silva – Diretor de Controle Ambiental

– Haroldo de Paula Júnior – Diretor do Departamento de Educação Ambiental

#### **Entrevista 5**

**Secretaria da Agricultura do Paraná – Departamento de Economia Rural (DERAL)**

Data – 30.05.00

Rua dos Funcionários 1559, Bairro Cabral

Fone (041) 352.1010 253.4115 (direto)

– Richardson de Souza - Diretor do DERAL

– Gilka Andreta - Coordenadora da Divisão de Estatísticas Básicas do DERAL

## Entrevista 1

Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos S/A (SUDERHSA)

Data – 29.05.00 e 30.05.00

Rua Santo Antonio, 239 – Bairro Rebouças

Fone (041) 333.4774

– João Lech Samek – Diretor do Departamento de Gestão de Recursos Hídricos

**Objetivo da entrevista** – conhecer a experiência do ICMS Ecológico na SUDERHSA.

A SUDERHSA possui cerca de 25 escritórios regionais.

O Índice de Qualidade da Água (IQA) é apurado com base em normas definidas em portarias e decretos (anexos).

A divulgação do ICMS Ecológico é feita por meio de diversos materiais de comunicação, para prefeitos, vereadores e ONG's, porém, por não haver um conjunto de ações sistemáticas de comunicação, na maioria das vezes não se alcança todos os atores locais.

A SUDERHSA conta com parcerias diversas, que passam pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), por bancos, pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e até uma Universidade da Áustria, especializada em formações de rocha de "karst" (calcárias).

Indústria Ambiental - Assim como existem indústrias poluidoras, analogamente existem indústrias ambientais. Os municípios que vivem do "royaltie ambiental" (vendem condições ambientais para outros municípios), podem adotar legislação própria que privilegie este tipo de indústria.

O Município de Campo Largo reviu o seu Plano Diretor para não se expandir, reduzindo a "indústria do loteamento" e controlando as invasões. Entretanto, este é um custo elevado para o Município que, ao lado de outros, pressiona para o aumento do percentual do ICMS Ecológico. Considera-se que, se querem o aumento do percentual pode-se inferir que a ferramenta do ICMS Ecológico (sistema protetor-beneficiário) é boa !!!

A legislação do ICMS Ecológico já inclui a água de superfície e a água subterrânea (poços profundos).

Entretanto, a exploração de poços profundos somente será remunerada pelo ICMS Ecológico quando atingir um percentual de vazão dentro das especificações regulamentares, a favor de outros Municípios. O início da exploração teve suas obras embargadas, devido à polêmica em torno da rachadura de casas, o que levou a estudos de Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) e outras avaliações técnicas.

Outro problema da água subterrânea é a sujeira depositada no solo. A água subterrânea não circula como um rio. Ao contrário, quando suja, a sujeira tende a ficar parada. Num rio, a sujeira tende a "ir embora".

Isto cria um problema crítico para a região norte de Curitiba, principalmente os Municípios de Colombo e Almirante Tamandaré, que possuem relevo acidentado, de difícil mecanização da atividade agrícola, o que coloca a urbanização como única alternativa de



aproveitamento. Apenas poucas áreas nessa região tem uma proteção especial, de fazenda adquiridas e protegidas por empresas (ex.: Ouro Fino e Timbó) que exploram o engarrafamento de água mineral.

O modelo de levantamento do IQA evolui dentro da perspectiva de aperfeiçoamentos sucessivos. Um modelo “perfeito”, seria impossível de operar desde o início. Já um modelo “muito impreciso” seria alvo de muitos questionamentos. Então busca-se operar um modelo que seja confiável e viável, por meio de muita leitura técnica e pesquisa empírica da realidade.

Vazão é a quantidade de água que um manancial gera para outros Municípios.

A vazão deve ser dimensionada para garantir a disponibilidade contínua da água, para que o manancial não seque, inclusive em meras estiagens, o que acarretaria racionamento e abastecimento improvisado por carros pipas.

Fontes de dados:

Área dos mananciais – geoprocessamento, informado pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), que é originário do Instituto de terras, Cartografia e Florestas, e mantém levantamento cartográfico. É um órgão pertencente à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA).

Vazão captada – fonte – Boletim Diário de tratamento de Água da SANEPAR.

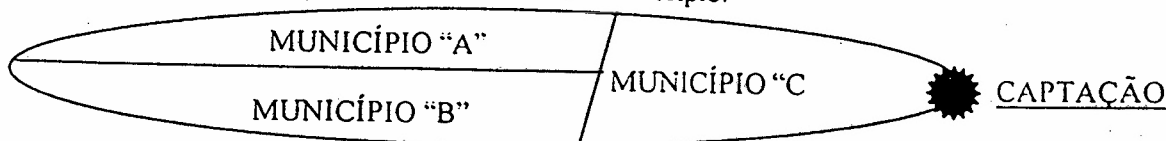
Vazão disponível – Fonte – SUDERHSA, com base em informações obtidas em cerca de 200 estações de vazão fluviométricas, cerca de 600 estações de vazão pluviométricas e 170 estações de qualidade da água. Todas estas estações possuem, no mínimo, dez a quinze anos de levantamento diário, o que garante a avaliação e gestão de sazonalidades. Os controles e procedimentos são baseados nos padrões da Organização Mundial de Metrologia.

IQA – Fonte – SANEPAR (ou sistemas autônomos), por meio de boletins diários, com informações de coletas e testes efetuados, no mínimo, a cada quatro horas, medidas na “captação”. As empresas fornecedoras de água mantêm esse controle contínuo, por necessidade de regular o tratamento da água fornecida, mediante a adição correta de agentes de correção, para “limpar a água”. Todo custo é dos laboratórios das empresas. Esse acompanhamento não aumentou custo para a SUDERHSA, exceto quanto ao gerenciamento.

A SUDERHSA, em convênio com a SANEPAR, está aperfeiçoando a medição da vazão disponível em bacias muito pequenas, pois são muito sensíveis à pluviometria.

Mesmo se a SUDERHSA estivesse “nadando em dinheiro”, não iria montar uma estrutura paralela, se já existe a das empresas de fornecimento de água.

Devido às bacias, em geral, situarem-se na área de mais de um município, e a medição da qualidade da água ser feita na “captação”, surge então o problema de que o desinteresse do controle da poluição dos mananciais por um município pode afetar o IQA da água decorrente da ação interessada de outro município.



O diagrama acima representa uma bacia que ocupa áreas dos Municípios “A”, “B” e “C”. Supondo-se que os Municípios “A” e “B” exercitam ações ambientais consistentes de controle da poluição desse manancial, se o Município “C” não efetuar nenhum controle.

sendo a medição de qualidade feita na "captação", os Municípios "A" e "B" serão prejudicados. Então, para evitar-se injustiças, estabeleceram-se as "Câmaras Técnicas de Gestão de Bacias" e passou-se a medir a qualidade da água também nas sub-bacias (afluentes), bem como a acompanhar as "ações ambientais" de cada Município.

Todo ecologista sempre diz que "a bacia hidrográfica exerce função integradora, pois um conjunto de afluentes caminha desaguando num mesmo local". Entretanto, isto sempre ficou no papel. O ICMS Ecológico mudou isso e concretizou essa função integradora.

A Secretaria de Meio Ambiente de cada Município passou a interagir com todos os demais órgãos públicos e sobretudo o setor produtivo. Passou-se a discutir em vilas, bairros, rios, bacias, a questão ambiental e a questão de não atrair indústrias poluidoras ou desenvolvimento desordenado. Duas questões são indispensáveis para a Secretaria de Meio Ambiente de qualquer município: a drenagem urbana (riscos de enchentes e alagamentos) e o controle e fiscalização ambiental (controlar, autuar, multar).

O pessoal do ICMS Ecológico está provocando os outros setores da administração pública para incluir a avaliação qualitativa sobre produção agrícola, área geográfica, educação, saúde, etc.

Existe uma demanda de contato de universitários, em cursos de graduação de pós-graduação, para compreender os mecanismos do ICMS Ecológico como paradigma, a fim de replicá-lo para outras políticas públicas (educação, ...).

É um processo de educação ambiental.

Por quê não aperfeiçoar todos os critérios estaduais, incluindo aspectos qualitativos, para planejar o "futuro" do Estado. em: qualidade devida, saúde, agricultura sustentável e não degradável, educação, etc.?

## Entrevista 2

Instituto Ambiental do Paraná (IAP) – Diretoria de Biodiversidade

Data – 31.05.00

Av. Engenheiro Rebouças, s/n – Bairro Rebouças

Fone (041) 333.5044

– Wilson Loureiro - Diretor de Biodiversidade

**Objetivo da entrevista** – conhecer a experiência do ICMS Ecológico no IAP.

A idéia do ICMS Ecológico foi apresentada por um hippie, em manifestação no Festival Música de Piraquara. Depois vieram a sua inclusão na Constituição Estadual, a Lei Estadual e a regulamentação.

Até 1994, havia no IAP uma Coordenadoria de Unidades de Conservação, com 1 coordenador e 1 funcionário.

Em 1995 criou-se a Diretoria de Biodiversidade, que hoje tem 25 funcionários, sem contratar ninguém, apenas incorporando funcionários das regionais.

Até 1994, o IAP aplicava o princípio do poluidor-pagador, exercitando uma função de “fiscal de desmatamento”, exacerbando as desigualdades sociais, punindo apenas o pobre.

A partir de 1995, o IAP passou a privilegiar o princípio do protetor-beneficiário. Houve capacitação e valorização dos funcionários em todos os níveis. O IAP e seus funcionários tornaram-se “sujeito”, agente de política pública ambiental. Surgiram novas soluções e propostas, oriundas de aprimoramento técnico e de ajustes às características locais (insumos, cultura, etc.).

Existe uma política de comunicação, mas não adequada. O Governo anterior (Requião) tinha uma “cartilha”, um estilo, de comunicação que possibilitava uma comunicação mais aberta. Este governo (Lerner) é mais fechado, mais arrogante, dificulta a comunicação direta dos técnicos com a sociedade.

Há uma corrida entre municípios para dividir o ICMS Ecológico, pela criação de APA's urbanas e APA's de bacias hídricas.

Municípios reclamam que a verba do ICMS Ecológico é muito baixa, enquanto o IVA (Índice do Valor Adicionado) é muito alto. Uma indústria traz mais ICMS do que o cuidado com o meio ambiente

### Propostas e Perspectivas

- Modernizar a estrutura de monitoramento em parceria com faculdades de engenharia e da água.
- Monitoramento trimestral, com incremento trimestral do ICMS Ecológico, de forma que os resultados sejam vistos mais rapidamente pelo Poder Local.

**Princípio da Flexibilidade** - Tratar exceções com flexibilização das normas, mas com coerência e responsabilidade, pois o técnico deve sustentar sua decisão quando questionada.

O ICMS ecológico é só o começo. É só a primeira lição. Enxergo com clareza muitas possibilidades de melhorar, transformar a administração pública.

A aplicação do FPE ecológico (adoção do critério ecológico para repasse do FPE), poderia induzir os Estados a optar por atividades econômicas sustentáveis, bem como outras ações de manejo. Aprendendo com o FPE Ecológico, cada Estado tenderia também a adotar o ICMS Ecológico para água, áreas verdes, poluição do ar, lixo, etc.

### Entrevista 3

Prefeitura do Município de Campo Magro

Data – 01.06.00

Estrada do Cerne, Km 19,5 – nº 55

Fone (041) 767.1244

– Sérgio Leite – Diretor de Divisão de Meio Ambiente

**Objetivo da entrevista** – registrar experiência do Município relacionada ao ICMS Ecológico, acerca da hipótese: ICMS Ecológico afeta a dinâmica local em busca de mudar a realidade.

O município de Campo Magro emancipou-se em 1995 do Município de Almirante Tamandaré, encontrando-se na sua primeira gestão. O Prefeito foi eleito pela coligação PFL-PTB.

Tem área de 272 Km<sup>2</sup> e o ICMS Ecológico é muito importante nas finanças do Município. A maior parte do Município de Campo Magro é ocupada pela APA do Passaúna, criada em Decreto Estadual.

Sérgio Leite atua há vários anos na área de saneamento, possui vários cursos técnicos na área ambiental e está cursando a Faculdade de Geografia. É Diretor de Divisão de Meio Ambiente em Campo Magro há 3 anos.

O prefeito envolve-se ativamente na questão ambiental.

4.352 alunos do Município envolveram-se na Campanha de Combate ao Borrachudo, criando slogans para as camisetas, promovendo a limpeza de lixo jogado em rios, conscientizando sobre o controle de agrotóxicos, organizando e divulgando a coleta seletiva em suas famílias. Crianças fazem análise da qualidade da água para a prefeitura ter um acompanhamento paralelo ao da SUDERHSA, podendo então agir preventivamente, bem como permitindo que as crianças observem os resultados alcançados.

O Município de Campo Magro é o primeiro no Paraná a implantar a Coleta Seletiva Rural.

Rede de parcerias na Gestão Ambiental		
Prefeito		Atividade “Prefeito nos Bairros”, juntamente com diretores.
Legislativo		Aprovou a lei nº 045/98, sobre o meio ambiente.
Proprietários de terra (urbano e rural)		Envolvem-se na coleta seletiva urbana e rural.
Movimentos sociais	Líderes comunitários eleitos em 5 bairros rurais	Mostram deficiências ambientais e de controle no Município. Conscientizam a população em seus bairros.
	Associações de Moradores	Reivindicam ações concretas e envolvem seus associados em mutirões.
Comércio e Indústria		Oferecem apoio financeiro e brindes para as campanhas. Desenvolvem a consciência ecológica, valorizando o fato de se localizarem

		numa APA, pois assim seus produtos são mais aceitos no mercado. Sendo um município novo, apoiam a administração municipal, buscando fortalecer o mandato do prefeito.
Imprensa	Gazeta dos Mananciais	De vereador da oposição, cobra continuamente a gestão municipal
	Folha Tamandaré	Órgão oficial do Município para divulgação de editais, campanhas e documentos oficiais.
	Folha de Campo Magro	Divulga ações e presta assessoria de imprensa. Questiona áreas de invasão e moradores.
Formadores de Opinião – Igreja		A religiosidade é muito importante no município. A igreja dos diversos bairros participa e dá todo apoio logístico necessário a todos os eventos.
Funcionários Públicos	Professores	Envolvem pais e alunos nas diversas campanhas
	Técnicos dos setores de engenharia florestal, agricultura, transportes	Exercem suas funções segundo diretrizes ambientais e em colaboração
	Outros das áreas de esporte, cultura e educação	Participam das dinâmicas dos eventos realizados
Fornecedores	Sanetran	Empreiteira de lixo. doa camisetas, troféus, etc.
	Posto Monza	Fornecedor de combustível, paga serigrafia, etc.
Governo Federal	Ministério da Agricultura	Convênios para aquisição de implementos agrícolas, patrulha ecológica mecanizada, projeto manilhamento de cursos d'água.
	Ministério do Desenvolvimento	
	Ministério da Integração	
Governo Estadual	Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Apoio técnico
	Ministério Público	Pareceres em partilhas de lotes e coordenação do zoneamento da APA de Passaúna.  Apoio jurídico para solucionar problemas de invasão a manancial, para apurar o fato legal e a forma de proceder em cada situação.
	SANEPAR, IAP e EMATER	Equipe multi-disciplinar para discutir diagnóstico e soluções relativos ao Plano da UTP (Unidade Territorial de Planejamento)
Outros Municípios	Almirante Tamandaré	Programa Florestas Municipais – fornece parte dos materiais e 2 funcionários que trabalham no Horto de Almirante Tamandaré na produção de mudas. Com isto, economiza recursos, por não necessitar uma organização própria, bem como integra potencialidades.

	Curitiba	Convênio Lixo que não é Lixo – Usina de lixo reciclável de Curitiba, fica em Campo Magro. Campo Magro dá lixo reciclável e ganha material de educação ambiental. Destina lixo orgânico para aterro sanitário de Curitiba, na Fazenda Rio Grande.
	Araucária e Campo Largo	Ações integradas e cooperação de técnicos, por serem municípios da mesma bacia



#### Entrevista 4

Prefeitura do Município de Pinhais

Data – 31.05.00 e 02.06.00

Rodovia Deputado João Leopoldo Jacomet, 10.809

– Mário Bastos da Silva – Diretor de Controle Ambiental

– Haroldo de Paula Júnior – Diretor do Departamento de Educação Ambiental

**Objetivo da entrevista** – registrar experiência do Município relacionada ao ICMS Ecológico, acerca da hipótese: ICMS Ecológico afeta a dinâmica local em busca de mudar a realidade.

Prefeito foi eleito pelo PFL (atual partido de Jaime Lerner), mas é oriundo do PDT.

O município é responsável por 76% do abastecimento de água para Curitiba. O ICMS Ecológico é relevante para o Município, embora o seu IVA também seja elevado devido ao Distrito Industrial de Piraquara que contém muitas indústrias.

O município realiza coleta de lixo em 100% de sua área, pois senão o lixo vai para valetas e rios.

O município realiza coleta seletiva em 100% de sua área, arrecadando de 100 a 120 toneladas por mês.

O município realiza controle de resíduos vegetais, animais mortos e animais errantes.

Diretriz de governo: recuperar e revitalizar os rios obtendo, como consequência a revitalização urbana.

Projeto de remoção de favelas juntos aos rios e recuperação da mata ciliar envolveu a transferência de 625 casas numa faixa de 30 metros de margem dos rios.

A comunicação com a comunidade é feita por meio de 4 linhas de telefone diretas, sem triagem pela telefonista.

Mudança de leis:

Lei dos terrenos baldios: impõe multa por terrenos sujos.

Lei dos ruídos ambientais: multa de R\$ 500,00 por ruído, controlado por decibelímetro, para garantia do sossego público.

Lei de Animais Errantes: permite à prefeitura capturar os animais errantes, cobrando multa de seus proprietários, bem como taxa de estadia em seu abrigo.

O Município conta com dois fiscais ambientais, precisando ainda de um procurador ambiental e maquinário próprio para limpeza de terrenos baldios.

O Departamento de Meio Ambiente tem buscado a integração com as demais áreas de governo municipal, com a meta de que todos os funcionários da prefeitura em cargos de direção e assessoria, na Secretaria de Urbanismo (faz Plano Diretor), de Planejamento (faz LDO), e outras, sejam verdadeiros "Defensores Ambientais".

Rede de parcerias na Gestão Ambiental	
Prefeito	Atividade "Prefeito nos Bairros", juntamente com diretores.



Legislativo		Tem dificuldade de negociação por outros interesses políticos
Proprietários de terras		Têm interesse na permanência da APA e denunciam invasões.
Governo Federal	Exército Nacional	Mutirões de limpezas dos rios e plantio de árvores nas margens.
	Secretaria Nacional de Meio Ambiente	Fundo Nacional de Recursos Hídricos
	EMBRAPA	Projeto e acompanhamento da execução da Implantação da Mata Ciliar.
Governo Estadual	Conselho Metropolitano de Curitiba - COMEC	Participam de reuniões conjuntas
	IAP	Apoio Técnico
	SANEPAR	Antes do ICMS Ecológico, trabalhava à revelia. Depois passou a ter integração, promovendo inclusive um Seminário da SANEPAR com a Prefeitura de Pinhais
Rotary		Estrutura do Rotary na Bacia do Rio Iguaçu viabilizou o evento "Dia do Rio", em três municípios, da nascente até a foz.
Comércio e Indústria		Prêmio geração ecológica para empresas que não poluem e efetuam coleta de resíduos. Consiste em: troféu, vídeo e diploma de mérito ambiental.
Imprensa Local		Está sempre divulgando ações, buscando novidades, conscientizando e denunciando problemas.
Formadores de Opinião – Movimento de Capoeira		Trabalha movimentos do corpo, no "Projeto Meninos do Vime".
ONG's		Algumas lideranças ambientais foram contratadas pela prefeitura. Eles têm acesso a toda documentação e informações. Trazem propostas, idéias e críticas. Não saem da mídia. Parte das ONG's têm ciúmes.
Movimentos Sociais - Fórum		Estratégia foi aliar com lideranças das invasões de terra, para evitar invasões junto aos mananciais.
Funcionários Públicos	Professores	(NAEPI) Projeto de Educação Ambiental do PROSAN.
	Outros funcionários	Vigilância sanitária, saúde, obras, etc. Estão se conscientizando e replicam informações à sua clientela.
Centros de Conhecimento	PUC	ISAN (Instituto de Saneamento) Projetos junto ao CNPQ.
	UFPR – Faculdade de Florestas	Desenvolvem pesquisas de monitoramento permanente dos rios. Querem conhecer forma de atuação da SEMA. Trazem alunos para desenvolver monografias.

	CEFET (Centro Federal de Formação Técnica)	Troca de informação sobre coleta seletiva de materiais industriais.
Outros Municípios (todos da Bacia do Rio Iguaçu)		Dia do Rio, Planos Diretores de Drenagem, Reuniões de técnicos das SEMA
Fornecedores		Não citou.

## Entrevista 5

Secretaria da Agricultura do Paraná – Departamento de Economia Rural (DERAL)

Data – 30.05.00

Rua dos Funcionários 1559, Bairro Cabral

Fone (041) 352.1010 253.4115 (direto)

– Richardson de Souza - Diretor do DERAL

– Gilka Andreta - Cordenadora da Divisão de Estatísticas Básicas do DERAL

**Objetivo da entrevista** – compreender como é calculado o valor da produção agrícola para efeito do ICMS Agrícola e se o ICMS Agrícola afeta a dinâmica local em busca de mudar a realidade.

A Secretaria da Agricultura conta com 20 núcleos regionais com técnicos que prestam serviços ao DERAL.

O valor da produção agrícola é calculado por meio de estimativa do DERAL (para maiores informações, ver [www.pr.gov.br/seab](http://www.pr.gov.br/seab), clicando depois na guia “serviços”), baseado nas informações de: área plantada (Ha.), Rendimento (Kg/Ha.) e valor dos produtos. É um trabalho importante, que visa apurar todo o PIB agrícola, e não somente o declarado em notas fiscais.

Nunca houve contestação na justiça comum. As contestações administrativas são respondidas caso a caso.

A área plantada é levantada por meio de:

- pesquisa objetiva das principais culturas do Estado, duas vezes ao ano;
- pesquisa subjetiva, no restante do ano e com relação a todas as demais culturas, baseada em:
  - reuniões com prefeituras;
  - opinião dos técnico regionais;
  - IBGE;
  - Emater;
  - Cooperativas.

O rendimento (Kg/Ha.) é levantado por meio de pesquisa subjetiva, em reuniões com os produtores, nas quais os dados declarados são “reservados”, e por isso supõe-se que os produtores falam a verdade. Além disso, as diversas informações são analisadas por métodos estatísticos, excluindo-se as maiores discrepâncias.

Em tese, há possibilidade de ingerência do pesquisador sobre os dados. Entretanto, os dados são “fechados” com IBGE, CONAB e Cooperativas. Então, uma pressão para distorcer os dados deveria incidir igualmente em todos esses órgãos. Ao término das apurações, os dados do DERAL são aceitos pelo IBGE como oficiais.

O preço é apurado junto ao vendedor e junto ao comprador.

Para 16 produtos, é feita pesquisa diária, na abertura dos mercados, onde pergunta-se ao atacadista: quanto está disposto a pagar pela soja, milho, ... ? (expectativa de negócio

Para outros 40 produtos, é feita pesquisa semanal, no atacadista, em cooperativas e cerealistas, onde pergunta-se: quanto você efetivamente pagou nesta semana ? (negócios efetivados)

Em todos os casos, busca-se apurar o preço máximo, médio e mínimo.

Os preços são indicados nas formas e locais mais comuns de comercialização. Ex.: leite na plataforma, leite no galão na beira da estrada.

Com base nessas informações, faz média mensal simples por região. Depois faz ponderação do ano agrícola, em função do período de comercialização.

Para outros produtos, é feito levantamento mensal de preços, com base em informações colhidas pelo técnico regional, só dos locais com representatividade, excluindo regiões que não produzem, pois se compram, tal preço inclui frete e atravessador.

Os técnicos têm evoluído bastante diante das pressões das diversas prefeituras para apurar a produção (área plantada, rendimento e preço) de diversos produtos que não são significativos para o Estado, mas que afetam o ICMS Agrícola desses municípios, envolvendo até produtos como cogumelos (que são cultivados em galpões, dentro da própria zona urbana), bem como os subprodutos da pecuária (tal como o couro).

A SEAB não utiliza o expressivo potencial do critério agrícola no rateio do ICMS para elevação do PIB Agrícola. As eventuais variações do PIB agrícola nada têm a ver com o ICMS Agrícola.

A forma de cálculo, baseada nas expectativas médias de produção por hectare, estimativa de área plantada e pesquisa de preço médio, não leva em conta a realidade concreta, mas apenas estimativas, expectativas e preços médios. Assim, não pode diferenciar se um produto de melhor qualidade alcançou melhor preço em um dado município, devido a pesquisas e melhorias na qualidade das sementes, nas formas de trato e cultivo. Assim, também não pode detectar aquela região onde uma melhor técnica de estocagem, embalagem e transporte levou a menores perdas, aumentando o PIB Agrícola da região.

Por fim, como a forma de cálculo também não se apoia nas operações declaradas em documentos fiscais, não pode ser usada para melhorar os controles tributários no Estado, sobretudo dos produtos agrícolas que servem de matéria prima nas indústrias em geral.

Tabela 5

### Crêterios Estaduais de Rateio do ICMS

[illegible]

Tabela 5

## Critérios Estaduais de Rateio do ICMS

CRITÉRIO			NORTE							CENTRO OESTE			SOMA	MÉDIA	MÉDIA GRUPO	
NATUREZA	SETOR	ESPÉCIE ou PARÂMETRO	AC**	AM	AP	PA	RO	RR	TO	GO	MT	MS				
ORIGEM DA RECEITA		ÍNDICE DO VALOR ADICIONADO ***		75	75	75	75	75	85	90	75	75	1920,7	73,87	73,87	
DEMANDA		POPULAÇÃO ou ELEITORES	100	7	2,6	5	0,5		2,5		2	5	206,74	7,95	8,12	
		MAIS POPULOSOS			2,3								4,3	0,17		
COMPEN- SAÇÃO		QUOTA FIXA ****		15	7	15	14	25	10	10	9	7	244,68	9,41	13,16	
		ÁREA GEOGRÁFICA *****		3	1,1	5	0,5		2,5		1	5	70,8	2,72		
		DIFERENÇA POSITIVA *****											25	0,96		
		ÍNDICE INVERSO DE POPULAÇÃO, ÁREA E VALOR ADICIONADO											1,73	0,07		
INDUÇÃO FINANCEIRA	RECEITA PRÓPRIA	PROPORÇÃO EM RELAÇÃO AO CONJUNTO ODS MUNICÍPIOS			2,6						6	3	18,6	0,72	0,73	
		RAZÃO EM RELAÇÃO A RECEITA DE ICMS NO MESMO MUNICÍPIO											0,45	0,02		
INDUÇÃO SETORIAL	AGRI- CULTURA	ÁREA CULTIVADA			1,4								4,9	0,19	4,12	
		Nº DE PROPRIEDADES											14,5	0,56		
		VALOR DA PRODUÇÃO					5						22,5	0,87		
	AMBIENTE	ÁREA DE PRESERVAÇÃO (SOMENTE ÁREA)*****					5						5	10,5		0,40
		ÁREA INUNDADA POR HIDROELÉTRICAS												0,5		0,02
		ÁREA DE PRESERVAÇÃO (ÁREA E QUALIDADE)			1,4							5		9,4		0,36
		MANANCIAIS (ÁREA E QUALIDADE)												2,5		0,10
		TRATAMENTO DO LIXO, ESGOTO E FORNECIMENTO DE ÁGUA										2		2		0,08
		TRATAMENTO DE LIXO E ESGOTO												0,5		0,02
	EDUCAÇÃO	GASTO SETORIAL / RECEITA CORRENTE TOTAL												12,5		0,48
		PERCENTUAL DE MATRÍCULAS			2,6									4,6		0,18
		ÍNDICE INVERSO DE EVASÃO ESCOLAR												1		0,04
	SAÚDE	GASTO EM SAÚDE												1		0,04
		EQUIPES E POPULAÇÃO ATENDIDA			2,6									10,6		0,41
		ÍNDICE INVERSO DE MORTALIDADE INFANTIL												1		0,04
	CULTURA	PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL			1,4									2,4		0,09
	INDÚSTRIA	MUNICÍPIOS MINERADORES												0,1		0,00
	OUTROS	POPULAÇÃO RURAL												6		0,23
COLABORAÇÃO MÚTUA													0,5	0,02		
SOMA			100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2600	100,00	100,00	