

AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA LEI DO

**ICMS**

**SOLIDÁRIO:** LEI Nº 18.030, DE 2009





**ASSEMBLEIA  
DE MINAS**  
Poder e Voz do Cidadão

**AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA LEI DO**

**ICMS**

**SOLIDÁRIO: LEI Nº 18.030, DE 2009**

© 2016, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Este livro ou parte dele, incluídos textos e imagens, pode ser reproduzido por qualquer meio, desde que a fonte seja corretamente citada.

Como citar esta obra: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário**: Lei nº 18.030, de 2009. Belo Horizonte: ALMG, 2016. 372 p. il.

---

## MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Adalcleber Lopes  
Presidente

Deputado Hely Tarquínio  
1º-vice-presidente

Deputado Lafayette de Andrada  
2º-vice-presidente

Deputado Bráulio Braz  
3º-vice-presidente

Deputado Ulysses Gomes  
1º-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.  
2º-secretário

Deputado Doutor Wilson Batista  
3º-secretário

## SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva  
Diretor-geral

Carlos Eduardo Ribeiro de Navarro  
Secretário-geral da Mesa

## EQUIPE TÉCNICA

### Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

#### Gerência-Geral de Consultoria Temática:

Gerente-Geral: Flávia Pessôa Santos

Organizadores:

• Daniel Caria Braga Coelho • Júlio Cadaval Bedê

Textos analíticos:

• Adriana Cláudia Teixeira de Souza • Ana Carolina Pinheiro Euclides • Ana Cristina de Carvalho Pontes • Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues • Celina de Souza Teixeira • Cristiane Marçal dos Santos Martins • Cristina de Noronha Magalhães • Cristina Ferreira Rocha • Daniel Caria Braga Coelho • Gustavo Rafael da Silva Faria • Gustavo Gomes Machado • Humberto Alvim Guimarães • Juliana Batista de Souza Franca • Júlio Cadaval Bedê • Lêda Menezes Brant • Mariana Navarro Paolucci • Philippe Marques Carvalho Maciel • Rivânia Mara Alves Menicucci • Valéria de Cássia Silva Guimarães

Revisão Técnica: Maria Regina Alvares Magalhães

Normalização: Ana Lúcia Neves Pimenta Melane

Revisão: Maria Lina Soares Souza

#### Gerência de Publicidade e Comunicação Visual:

Gerente: Rogério de Sena

Projeto gráfico, capa e editoração: Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

#### Fundação João Pinheiro – FJP-MG

Centro de Estudos em Políticas Públicas:

Izabella Virgínia Freire Biondini

Mônica Galupo Fonseca Costa

---

ISBN

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Rua Rodrigues Caldas, 30, Santo Agostinho

CEP: 30190-921 – Belo Horizonte – Minas Gerais – Telefone: +55 31 2108 7000

---

A945 Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009 / organizadores: Daniel Caria Braga Coelho, Júlio Cadaval Bedê. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. 372 p.

ISBN 978-85-85157-62-3

1. Minas Gerais. Assembleia Legislativa – Pesquisa. 2. Minas Gerais. [Lei n. 18.030, de 12 de janeiro de 2009] - Avaliação 3. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Distribuição - Município - Minas Gerais. 4. Transferência de recursos – Minas Gerais. I. Coelho, Daniel Caria Braga. II. Bedê, Júlio Cadaval.

CDU: 336.226.3(815.1)

---

O texto apresentado é idêntico ao elaborado pela Gerência-Geral de Consultoria Temática e, com o objetivo de preservar o seu conteúdo original, não foi submetido a qualquer alteração linguística pela Diretoria de Comunicação Institucional.

## **AGRADECIMENTOS**

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais agradece à Fundação João Pinheiro – FJP –, pela parceria na definição da metodologia e pelo fornecimento e formatação do banco de dados deste estudo, em especial à servidora Izabella Virgínia Freire Biondini, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Centro de Estudos em Políticas Públicas.

Agradece, ainda, aos seguintes órgãos e entidades da administração pública do estado de Minas Gerais, pela contribuição no fornecimento de informações que subsidiaram esse estudo analítico:

Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER

Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais – IEF

Instituto Estadual do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – IEPHA

Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA

Secretaria de Estado de Cultura – SEC

Secretaria de Estado de Educação – SEE

Secretaria de Estado de Esportes – SEESP

Secretaria de Estado de Fazenda – SEF

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD

Secretaria de Estado de Turismo – SETUR

Secretaria de Estado de Saúde – SES

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCMG



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Academia na Escola  
AFA – Atividade de futebol amador  
AG – Área Geográfica  
AL – Atividades de Lazer  
ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais  
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica  
APA – Área de Proteção Ambiental  
APE – Área de Proteção Especial  
BI – Bens Imóveis  
BM – Bens Móveis  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento  
Cedraf – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CEPP – Centro de Estudos de Políticas Públicas  
CF – Constituição Federal do Brasil de 1988  
CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais  
CIDE-combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool  
CMAi – Capacidade Mínima de Atendimento  
CMDR – Conselho de Municipal de Desenvolvimento Rural  
CMRDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde  
Comtur – Conselho Municipal de Turismo  
Conep – Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais  
Copam – Conselho Estadual de Política Ambiental  
CP – Conjuntos Paisagísticos  
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DC – Despesas Correntes Primárias  
DIV – Variação da Dívida  
DN – Deliberação Normativa  
DRU – Desvinculação de Receitas da União  
EI – Estimativa de Investimento inicial  
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais  
EPD – Esporte para Pessoas com Deficiência  
ETE – Estação de Tratamento de Esgotos  
ETI – Esporte Terceira Idade  
FC – Fator de Conservação  
FCMi – Fator de Conservação Municipal  
Feam – Fundação Estadual do Meio Ambiente  
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FGV – Fundação Getúlio Vargas  
 FJP – Fundação João Pinheiro  
 FK – Fator de conservação de cada unidade de conservação  
 FPEX – Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados  
 FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
 FQ – Fator de Qualidade  
 FSE – Fundo Social de Emergência  
 Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação  
 Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação  
 IE – Índice de Esportes  
 IEF – Instituto Estadual de Florestas  
 Iepha-MG – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais  
 IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna  
 Igtec – Instituto de Geoinformação e Tecnologia  
 IIT – Índice de Investimento em Turismo  
 IMDE – Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo  
 Inep – Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
 IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
 IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
 IR – Imposto de Renda  
 IRC – Índice de receita corrente líquida per capita  
 IREE – Instalação/ Reforma/ Equipamento Esportivo  
 ISA – Índice de Saneamento Ambiental  
 ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
 IUM – Imposto Único sobre Minerais  
 JEM – Jogos Escolares Municipais  
 JEMG – Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais  
 JIMI – Minas Olímpica Jogos de Minas  
 MB – Notas de todos os municípios beneficiados  
 MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário  
 MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
 N – Nota da atividade esportiva desenvolvida pelo município  
 NA – Não se aplica  
 NA – Número de atletas participantes em cada atividade esportiva  
 NH – Núcleos Históricos  
 NM – Número de modalidades esportivas em que o município participa em cada atividade esportiva  
 NT – Somatório das notas da organização turística do Município

P – Peso da receita corrente líquida per capita  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAB – Variável Piso de Atenção Básica Variável  
PAB Fixo – Piso de Atenção Básica  
PCL – Planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PEDRS – Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar  
Pei – Índice de Educação do município  
Pesb – Política Estadual de Saneamento Básico  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos  
PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PP – Outros Programas/Projetos  
PPAG – Plano Governamental de Ação Governamental  
PPI – Programação Pactuada e Integrada  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSE – Programas Socioducacionais  
QAE – Qualificação Agente Esportivo  
RC – Receita Corrente  
RCL – Receita Corrente Líquida  
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte  
RP – Restos a pagar  
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural  
RSU – Resíduos sólidos urbanos  
Seapa – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEEJ – Secretaria de Esportes e Juventude  
SEF – Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais  
Semad – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
SES – Secretaria de Estado da Saúde  
Setur – Secretaria de Estado do Turismo  
Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais  
UC – Unidade de Conservação  
VAF – Valor Adicionado Fiscal  
XE – Xadrez na Escola  
ZEE – Zoneamento ecológico-econômico

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	11
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA LEI COMO INSTRUMENTO DE LEGÍSTICA</b> .....	15
Flávia Pessôa Santos	
Fabiana de Menezes Soares	
<b>PARTE 1 – AVALIAÇÃO DE IMPACTO GLOBAL DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DA LEI DO ICMS SOLIDÁRIO</b> .....	21
<b>CAPÍTULO 1 – AVALIAÇÃO DE IMPACTO GLOBAL</b> .....	23
Daniel Caria Braga Coelho	
Júlio Cadaval Bedê	
<b>CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO ESQUEMÁTICA DOS CRITÉRIOS</b> .....	49
Daniel Caria Braga Coelho	
Júlio Cadaval Bedê	
<b>PARTE 2 – AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA QUALIDADE DOS CRITÉRIOS DA LEI DO ICMS SOLIDÁRIO</b> .....	65
<b>CAPÍTULO 3 – CRITÉRIO ÁREA GEOGRÁFICA</b> .....	67
Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues	
Cristina de Noronha Magalhães	
<b>CAPÍTULO 4 – CRITÉRIO POPULAÇÃO</b> .....	71
Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues	
Cristina de Noronha Magalhães	
<b>CAPÍTULO 5 – CRITÉRIO POPULAÇÃO DOS 50 MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS</b> .....	77
Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues	
Cristina de Noronha Magalhães	
<b>CAPÍTULO 6 – CRITÉRIO EDUCAÇÃO</b> .....	81
Adriana Cláudia Teixeira de Souza	
Celina de Souza Teixeira	
Gustavo Rafael da Silva Faria	
<b>CAPÍTULO 7 – CRITÉRIO PRODUÇÃO DE ALIMENTOS</b> .....	109
Júlio Cadaval Bedê	
<b>CAPÍTULO 8 – CRITÉRIO PATRIMÔNIO CULTURAL</b> .....	127
Ana Cristina de Carvalho Pontes	
Gustavo Rafael da Silva Faria	
<b>CAPÍTULO 9 – CRITÉRIO MEIO AMBIENTE</b> .....	157
Ana Carolina Pinheiro Euclides	
Mariana Navarro Paolucci	

<b>CAPÍTULO 10 – CRITÉRIO SAÚDE</b> .....	193
Cristina Ferreira Rocha	
Lêda Menezes Brant	
<b>CAPÍTULO 11 – CRITÉRIO RECEITA PRÓPRIA</b> .....	207
Daniel Caria Braga Coelho	
<b>CAPÍTULO 12 – CRITÉRIO COTA MÍNIMA</b> .....	237
Juliana Batista de Souza Franca	
<b>CAPÍTULO 13 – CRITÉRIO MUNICÍPIOS MINERADORES</b> .....	259
Ana Carolina Pinheiro Euclides	
Mariana Navarro Paolucci	
<b>CAPÍTULO 14 – CRITÉRIO RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	265
Ana Carolina Pinheiro Euclides	
Mariana Navarro Paolucci	
<b>CAPÍTULO 15 – CRITÉRIO MUNICÍPIOS SEDE DE ESTABELECIMENTOS PENITENCIÁRIOS</b> .....	269
Gustavo Gomes Machado	
<b>CAPÍTULO 16 – CRITÉRIO ESPORTES</b> .....	275
Cristiane Marçal dos Santos Martins	
Gustavo Rafael da Silva Faria	
<b>CAPÍTULO 17 – CRITÉRIO TURISMO</b> .....	299
Philippe Marques Carvalho Maciel	
<b>CAPÍTULO 18 – CRITÉRIO ICMS SOLIDÁRIO</b> .....	311
Humberto Alvim Guimarães	
<b>CAPÍTULO 19 – CRITÉRIO MÍNIMO <i>PER CAPITA</i></b> .....	323
Humberto Alvim Guimarães	
 <b>APÊNDICE – TABELAS DE DADOS DE MUNICÍPIOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO<sup>1</sup></b>	
<b>ANEXOS</b> .....	327
ANEXO A – Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 .....	327
ANEXO B – Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996 .....	339
ANEXO C – Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000 .....	346
ANEXO D – Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009 .....	355

---

<sup>1</sup> Pen drive.

## APRESENTAÇÃO

Desde 2011, a distribuição da parcela do ICMS para os municípios é feita obedecendo a novos critérios. As mudanças resultaram de um intenso trabalho da Assembleia de Minas com o objetivo de promover a redução das desigualdades regionais do Estado e incentivar a progressiva adesão dos municípios mineiros à execução das políticas públicas. Preocupada em garantir uma legislação eficiente e de qualidade para os mineiros, a ALMG vem desenvolvendo mecanismos de avaliação da eficiência das leis que produz. Integrante do Direcionamento Estratégico da ALMG, o projeto Avaliação do Impacto da Lei foi criado com esse objetivo, e a lei do ICMS Solidário foi escolhida como primeira norma a ser avaliada. O projeto é pioneiro no âmbito nacional no que se refere ao desenvolvimento de metodologias de avaliação do impacto da legislação produzida no âmbito das casas legislativas. Além de proporcionar o conhecimento dos impactos da lei, o acesso às informações relativas aos seus efeitos possibilitará aos deputados estaduais o aperfeiçoamento das normas vigentes e uma produção legislativa mais eficiente, que incorpore os princípios da transparência e do *accountability* à sociedade.

A escolha da Lei do ICMS Solidário como objeto do presente estudo se justifica plenamente pela abrangência dos efeitos dessa norma sobre a gestão pública municipal, consequentemente sobre a capacidade de geração de resultados das políticas públicas. Como poderá ser constatado durante a leitura desta obra, a ALMG demonstra com os resultados apurados que é possível intervir de forma cidadã na gestão pública mesmo em matéria com ampla âncora constitucional, como a distribuição de receitas de ICMS, que de antemão tem vinculada parcela de três quartos do montante de recursos à geração de VAF (Valor Adicionado Fiscal, relacionado à atividade econômica geradora de ICMS).

Percebendo a oportunidade, a Assembleia de Minas iniciou uma ampla discussão a respeito da repartição do ICMS de forma a atenuar as desigualdades socioeconômicas no Estado. Em 2007, lançou o Fórum Técnico ICMS Solidário, que percorreu as regiões de Minas e contou com a participação de lideranças políticas e sociais de todo o Estado. O objetivo do fórum foi discutir propostas para uma distribuição do imposto que promovesse a redução das desigualdades do Estado, beneficiando regiões menos desenvolvidas e contribuindo no longo prazo para sua reestruturação.

Por outro lado, as discussões apontaram para a necessidade de valorizar a execução de políticas públicas pelos municípios, reconhecendo a importância da governança municipal: os municípios que aprimorassem suas políticas públicas nas áreas de educação, cultura, patrimônio histórico, meio ambiente, saúde, entre outras, também aumentariam suas quotas de participação na distribuição do imposto. Após a realização de diversas atividades participativas, foi aprovada em 2009 a Lei do ICMS Solidário, que passou a vigorar a partir de 2011. A norma, de forma inovadora, eleva indubitavelmente o montante de recursos de critérios distributivos. As maiores novidades – o critério ICMS Solidário e o Mínimo *per capita* – possibilitaram um aumento da receita de municípios mais pobres.

É com satisfação que a ALMG convida a sociedade a conhecer os resultados da avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário, com a certeza de que esse trabalho é mais um passo dado na direção do aprimoramento institucional do Poder Legislativo mineiro, no cumprimento de suas responsabilidades constitucionais e societárias.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais



## INTRODUÇÃO

A presente obra resulta da organização do trabalho analítico de diversos consultores que tiveram como base comum dados financeiros e técnicos referentes à distribuição de receitas de ICMS no Estado de Minas Gerais no período de 2000 a 2012, fornecidos pela Fundação João Pinheiro, entidade parceira da ALMG nesse estudo e incumbida de coordenar no governo do Estado a aplicação dos critérios legais na distribuição de ICMS aos municípios. Os consultores se valeram também de contatos e entrevistas com gestores do Poder Executivo estadual responsáveis por fornecer à Fundação os dados utilizados para formação dos índices de participação dos municípios.

Antes da abordagem direta do objeto da obra, procedeu-se, por meio do texto “Avaliação de impacto da lei como instrumento da Legística”, ao encaixe teórico dessa prática.

O estudo se constitui de duas partes.

Na Parte 1 – Avaliação de Impacto Global da Distribuição de Recursos Financeiros da Lei do ICMS Solidário –, buscou-se, no Capítulo 1, por diversas abordagens, avaliar o impacto da aprovação da Lei do ICMS Solidário no cenário global da distribuição de receitas de ICMS entre os municípios. Para tanto observaram-se séries históricas de apropriação anual total, de distribuição pelo critério Valor Adicionado Fiscal e de distribuição pelo bloco dos demais critérios. Utilizou-se ainda a comparação de valores simulados a partir dos critérios da lei revogada aplicados às bases de dados de anos em que já vigia a Lei do ICMS Solidário, com o objetivo de dar ao leitor noção de quanto dista a nova realidade da que existia antes da intervenção legal para o mesmo contexto.

O Capítulo 2, por sua vez, inaugura a abordagem individual e qualitativa dos critérios de distribuição de receita de ICMS estabelecidos na lei estadual, ou seja, os denominados “outros critérios”. Essa pouco provável comparação, face à complexidade e diferenças conceituais entre os critérios, é realizada a partir da definição de três parâmetros e da atribuição de conceitos para cada um desses em cada critério, o que permite visualizá-los lado a lado. A partir daí, essa avaliação qualitativa é analisada de forma crítica nos capítulos da Parte 2.

A Parte 2 traz capítulos dedicados aos diferentes critérios da Lei do ICMS Solidário, permitindo um mergulho profundo na avaliação de cada um deles. Para os critérios pré-existentes à Lei do ICMS Solidário pôde-se analisar, da mesma forma que na análise global, dados técnico-financeiros históricos. Para os critérios estabelecidos a partir da Lei do ICMS Solidário, a análise de dados se restringe aos anos de sua aplicação e põe foco na qualidade técnica e conceitual do critério.

O Apêndice e os anexos completam a informação necessária ao bom entendimento das análises apresentadas. Ressalte-se que o Apêndice – Tabelas de dados de municípios por região de planejamento – encontra-se disponível apenas na versão eletrônica desta publicação ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) e em arquivo no pen drive, anexo), a fim de que o usuário possa trabalhar livremente com os dados apresentados.

**Os organizadores,**  
Daniel Caria Braga Coelho  
Júlio Cadaval Bedê



## AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA LEI COMO INSTRUMENTO DE LEGÍSTICA

**Flávia Pessôa Santos**

Gerente-Geral da Gerência-Geral da Consultoria Temática – ALMG

**Fabiana de Menezes Soares**

Docente da Faculdade de Direito da UFMG na graduação, mestrado e doutorado

Uma lei é bem avaliada pela sua capacidade de dar solução aos problemas que motivaram a sua criação. Mas não apenas isso. Ainda que sob o amparo da mais rigorosa técnica, a solução trazida pela lei não pode estar dissociada do senso comum no sentido de que seja pertinente e justa.

Não que se possa pretender agradar a todos os que estejam sob o alcance da lei, pois, no contexto de uma sociedade complexa e heterogênea, tal meta se mostraria intangível. Contudo, nas democracias contemporâneas, ao contrário de se esperar que o direito se imponha pela força, é possível almejar que a aceitação social geral seja o principal fator de legitimação das decisões emanadas pelo Estado.

Como ensina Miguel Reale (1993)<sup>1</sup>,

[...] o direito autêntico não é aquele apenas declarado, mas aquele reconhecido; é o vivido pela sociedade como algo que se incorpora e se integra na sua maneira de conduzir-se. A regra de direito deve, por conseguinte, ser formalmente válida e socialmente eficaz. (REALE, 1993, p. 113).

A qualidade de uma lei está, portanto, intrinsecamente vinculada às suas relações com a realidade social.

Portanto, impõe-se aos legisladores, na tarefa de positivação do Direito, promover um intenso diálogo com a sociedade, para captar, compreender e traduzir suas demandas e empreender um esforço incessante para a obtenção do máximo de informações, visando buscar as melhores soluções para a grande diversidade de problemas que se apresentam.

Assim atuando, o legislador cuida para que as decisões legislativas sejam percebidas como sendo o resultado de um processo legislativo bem informado e equitativo. Afinal, mais do que a satisfação pessoal trazida por determinada regra, a confiabilidade no processo pelo qual tal regra foi construída é capaz de promover melhor a sua aceitação, em um sentido moral, pelo conjunto da sociedade.

---

1 REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1993.

Sob tal aspecto, também não é suficiente que a ação do legislador se dê com estrita observância às regras procedimentais previstas para o processo legislativo. A legislação contemporânea aborda temas os mais diversos, sendo inevitável – como ocorre, por exemplo, no trato de políticas públicas nas áreas da educação, da saúde, da segurança pública e do meio ambiente, para citar apenas alguns dos temas mais recorrentes – que o legislador venha a lidar com aspectos que envolvam o campo do conhecimento científico ou das tecnologias avançadas, os quais exigem um estudo mais especializado. Além do mais, as decisões tomadas pelos legisladores advêm de um intrincado processo de escolha entre múltiplas alternativas e interesses contraditórios que se colocam em disputa, como é próprio do exercício da política, que vai resultar na produção de uma regra estatal. Tudo isso exige que eles respaldem suas decisões em um sólido repertório de informações contextualizadas. Desse modo, a atuação do legislador passa também a depender cada vez mais do desenvolvimento de metodologias e de ferramentas de uso prático que possam dar resguardo às suas preferências.

Para tanto, o parlamentar tem se valido do campo do conhecimento da Legística, cujo escopo doutrinário-metodológico sistematiza o fenômeno do fazer legislativo, não para estabelecer fórmulas prontas para a elaboração de uma lei, mas para melhor aferir os fatores conjunturais, de natureza social, política ou econômica, que influenciam a conformação da lei e a viabilidade da sua aplicação. Para Jacques Chevallier (1992)<sup>2</sup>, trata-se de uma racionalização da produção jurídica, inserida em um movimento mais geral de racionalização das políticas públicas, que

traduz-se pela promoção duma tripla abordagem: uma abordagem metódica, assente na exploração de instrumentos técnicos novos; uma abordagem *incrémentale*<sup>3</sup>, baseada na exigência de eficácia social; e finalmente, uma abordagem de avaliação, caracterizada pela introdução de dispositivos permanentes de correção e de ajustamento. (CHEVALLIER, 1992, p.10).

À luz da Legística, a lei, por lidar com uma realidade em constante transformação, submete-se a uma dinâmica própria, devendo estar sujeita a ajustes e adequações sempre que as circunstâncias o exigirem. Ou seja, cumpre avaliar diuturnamente se a lei está em consonância com a conjuntura social e econômica para que os seus propósitos não sejam desvirtuados ou tornados improficuos. É o caso das leis formuladoras das políticas públicas, por exemplo, que, por sua própria natureza, caracterizam-se pela provisoriedade, uma vez que animadas por metas a serem alcançadas em determinados prazos. Impõe-se, nesse caso, que estejam submetidas a monitoramento constante, o que pode levá-las, em qualquer tempo, ao reexame pelos legisladores, de modo a se assegurar a eficácia do seu alcance. Nesse sentido, Wintgens (2013) afirma que o papel do legislador na produção do direito assume singular importância.

2 CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. **Cadernos de Ciência de Legislação**, Oeiras, n. 3, p. 9-23, jan./mar. 1992.

3 Segundo o autor, tal abordagem refere-se ao esforço para alcançar, por tentativas sucessivas, o melhor equilíbrio possível entre os diferentes interesses sociais.

[...] uma teoria jurídica legiferante, em contraponto à abordagem mais difundida pela ciência do direito, não mais presume a posição central do juiz como o principal agente jurídico. Pelo contrário, seu objetivo é ampliar o espectro da teoria jurídica como metateoria da ciência jurídica, incluindo o legislador como um agente jurídico, dessa forma minimizando a essência política de seu papel no processo legislativo. (WINTGENS, 2013, p.3) (Tradução livre) <sup>4</sup>

Para se avaliar o potencial – ou a capacidade – que uma lei tem para atingir os propósitos almejados, a Legística dispõe do recurso denominado avaliação de impacto legislativo, que pode ser realizada tanto na fase de elaboração do texto legal (avaliação de impacto perspectivo ou *ex-ante*), como após a entrada da lei em vigor (avaliação retrospectiva ou *ex-post*).

A avaliação de impacto legislativo, fazendo uso do conceito econômico do “custo-benefício”, tem por finalidade última estabelecer uma relação de valor para cada escolha a ser consignada em uma lei, ou para as escolhas já estabelecidas em um ordenamento jurídico. Procede-se a um estudo em que se avalia a relação entre os esforços a serem investidos ou já investidos para o cumprimento da lei e o que se pode receber em troca ou o que já foi auferido em função da aplicação da norma. Tal avaliação não se traduz necessariamente em valores monetários, mas deve ser capaz de apontar as vantagens e as desvantagens desta ou daquela medida.

Segundo Fernando Meneguim (2010)<sup>5</sup>, em importante estudo sobre a avaliação de impacto no Brasil,

[...] devem ser respondidas perguntas como: qual o benefício que tal projeto, se aprovado, trará ao público; como o programa governamental deve ser definido e como será administrado; quais os incentivos envolvidos para o alcance do objetivo pretendido e quais consequências esperadas ou inesperadas podem advir; quais os recursos necessários para o desenvolvimento do que se pretende; como será a avaliação da execução do programa. (MENEQUIM, 2010, p. 5).

As mesmas indagações podem ser feitas na avaliação retrospectiva: qual o benefício trazido pela lei; como o programa foi gerido; quais as consequências da aplicação da lei; quanto de recurso foi despendido, etc.

4 WINTGENS, Luc J., OLIVEIRA-LALANA, A. Daniel. The rationality and justification of legislation: Essays in Legisprudence. Tradução de Ana Luz Ledic. Switzerland: Springer, 2013.

“[...] A jurisprudential theory of law in contradistinction to the widespread jurisprudential approach no longer takes for granted the central position of the judge as the main legal agent. It aims instead to enlarge the spectrum of legal theory as the meta-theory of legal science by including the legislator as a legal agent thus downplaying his mainly political role in lawmaking”.

5 MENEQUIM, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

Os métodos preconizados pela Legística têm sido utilizados em diversos países, tais como Alemanha, Suíça, Holanda, Bélgica, Reino Unido, França, Portugal, Estados Unidos, Canadá, entre muitos outros, e foram mais amplamente divulgados com a publicação do tratado de legística, do professor suíço Peter Noll, em 1973. A própria Comunidade Europeia, tendo lançado um projeto batizado de “legislar melhor” (COMMISSION EUROPEENNE, 2001)<sup>6</sup>, adota um modelo de “governança europeia”, que envolve a parceria entre os diversos níveis de tomada de decisão (europeu, nacional, local, regional) e a participação de diversos tipos de atores (órgãos institucionais, parceiros sociais, coletividades, associações, mídias, universidades, grupos de pressão, experts), tanto para a produção do ordenamento jurídico comunitário como para a produção jurídica interna dos países-membros (PAPADOPOULOS, 2012)<sup>7</sup>. Na França, por exemplo, a necessidade de submeter as proposições de lei à avaliação de impacto legislativo configura um imperativo constitucional (FRANCE, 2009)<sup>8</sup>.

Além de trazer maior cientificidade ao processo de produção jurídica, ampliar a oportunidade para que as decisões exaradas no processo estejam bem justificadas e conferir uma maior legitimidade à atuação estatal, a avaliação de impacto apresenta outra significativa vantagem ao ser incorporada tanto no processo de elaboração da lei, como após a sua vigência. Trata-se de benefício situado na ordem do político, entendido o termo como a relação de conflito que ocorre entre os seres humanos, em face da diversidade dos interesses existentes, e que os divide em lutas por direitos. Ao se reconhecer a inevitabilidade de tais conflitos, deve-se também admitir que o processo legislativo é permeado pelo dissenso. Vale lembrar Habermas, o qual considera impossível integrar os cidadãos em torno de um consenso substantivo de valores, só admitindo a possibilidade de um consenso estabelecido no âmbito do processo. Nesse contexto, uma das missões da avaliação de impacto legislativo é justamente auxiliar no reconhecimento da existência de tais divergências, fazendo com que estas, ao contrário de restarem obscurecidas, estejam bem evidenciadas. É justamente esse dissenso que provoca o eterno retorno ao político, abrindo espaço para a criação do novo, para a transformação da realidade que a lei pretende instaurar.

Tensões contextuais e políticas estão fortemente presentes na distribuição de recursos do ICMS do Estado para os municípios. Em Minas Gerais, a sucessão de regulamentos sobre a matéria expressa o conflito entre os afetados frente a mudanças do cenário econômico, das demandas sociais e dos arranjos das forças políticas. Permitir que os conflitos sejam mais bem identificados, a fim de que os legisladores possam estabelecer consensos, constitui o principal escopo do trabalho de avaliação de impacto.

---

6 COMMISSION EUROPEENNE. **Gouvernance européenne, un livre blanc**. Bruxelles: COM, 2001.

7 PAPADOPOULOS, Ioannis. L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne. In: PHILIP-GAY, Mathilde. (Ed.) **Les études d'impact accompagnant les projets de loi**. Paris: L.G.D.J., 2012. p. 10-27.

8 FRANCE. **LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution**.

## REFERÊNCIAS

CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. **Cadernos de Ciência de Legislação**, Oeiras, n. 3, p. 9-23, jan./mar. 1992.

COMMISSION EUROPEENNE. **Gouvernance européenne, un livre blanc**. Bruxelles: COM, 2001.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the commission on impact assessment**. Brussels, 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0276&from=EN>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

FRANCE. **LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution**. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/loi15042009.asp>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

MONTAGNER, Maxime. **Le livre blanc sur la gouvernance européenne**. Paris: Commission Européenne, 2006. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-58.html>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

PAPADOPOULOS, Ioannis. L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne. In: PHILIP-GAY, Mathilde. (Ed.) **Les études d'impact accompagnant les projets de loi**. Paris: L.G.D.J, 2012. p. 10-27.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1993.

THE EUROPEAN UNION. **Interinstitutional agreement on better law-making**. Paris: COM, 2005. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/20151215\\_iaa\\_on\\_better\\_law\\_making\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/20151215_iaa_on_better_law_making_en.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2016.

WINTGENS, Luc J.; OLIVEIRA-LALANA, A. Daniel. **The rationality and justification of legislation: Essays in Legispudence**. Switzerland: Springer, 2013.



**PARTE**

**1**

**AVALIAÇÃO DE IMPACTO GLOBAL DA  
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS  
DA LEI DO ICMS SOLIDÁRIO**



# CAPÍTULO 1 – AVALIAÇÃO DE IMPACTO GLOBAL

Daniel Caria Braga Coelho

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG

Júlio Cadaval Bedê<sup>1</sup>

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – ALMG

O presente capítulo refere-se à avaliação-piloto do impacto da Lei do ICMS Solidário<sup>2</sup>, como resultado do projeto estratégico Avaliação do Impacto da Lei<sup>3</sup>, do direcionamento estratégico Assembleia 2020. Pretende-se, por meio de estudos estatísticos, determinar em que medida a alteração da lei interferiu na qualidade da distribuição da parcela do ICMS dos municípios em âmbito global e avaliar a qualidade intrínseca de cada um dos critérios estabelecidos pela lei. Em abordagem classificatória, pode-se dizer que este trabalho se localiza no campo da Legística material e aplica a avaliação de impacto retrospectiva (Ver Fig. 1) a uma lei de grande importância para as finanças públicas do Estado.

Figura 1 – Legística



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

- 1 Colaboradoras técnicas: Rivânia Mara Alves Menicucci e Valéria de Cássia Silva Guimarães, consultoras da Gerência-Geral de Consultoria Temática, da Gerência de Finanças e Orçamento da ALMG.
- 2 MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.
- 3 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação da Mesa nº 2.563, de 22 de abril de 2013**. Dispõe sobre a implementação do Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa no biênio de 1º de fevereiro de 2013 a 1º de fevereiro de 2015.

Em abordagem classificatória, pode-se dizer que este trabalho se localiza no campo da legística material e aplica a avaliação de impacto retrospectiva a uma lei de grande importância para as finanças públicas do Estado.

O instrumento de avaliação de impacto da lei difere da avaliação legislativa comumente executada pela ALMG no curso do processo legislativo por utilizar instrumental de análise econômica. Tal prática, já comum em alguns países e na Comunidade Europeia, tem no presente projeto um primeiro passo para a institucionalização desse instrumento da Legística na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Observada a abordagem essencialmente técnica, o estudo busca avaliar os efeitos da lei pelo ângulo de visão do Estado, ao qual cabe, como parte de sua missão constitucional, a promoção do desenvolvimento regional e a redução das desigualdades. Nesse contexto, a distribuição de 25% das receitas de ICMS pertencentes aos municípios por meio de lei específica pode ser considerada um importante instrumento econômico de gestão, além de uma oportunidade de promover políticas distributivas de renda entre os municípios.

No campo da instrumentação da gestão, a associação do desempenho da administração municipal na implantação ou condução de determinada política pública à conquista de quinhão dos recursos comuns aos municípios, garantidos critérios aderentes a cada política pública e o nível de governança municipal, poderá gerar movimento saudável de custeio e investimentos locais com fonte de recursos sustentável.

## 1 ENTENDENDO O PROBLEMA

A Constituição da República<sup>4</sup> determina (inciso IV, art. 158) que 25% dos recursos arrecadados por meio do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação) pertencem aos municípios. Determina ainda que  $\frac{3}{4}$ , no mínimo, desse montante devido aos municípios seja distribuído de forma proporcional ao VAF de cada município (inciso I, parágrafo único do art. 158).

Essa regra constitucional é uma verdadeira âncora fiscal para os municípios, pois impede qualquer ilação econômica do estado na distribuição do maior volume de recursos, vinculando a renda do município à sua atividade econômica formal.

Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, o VAF é um indicador econômico-contábil apurado com base em declarações anuais apresentadas pelas empresas estabelecidas nos respectivos municípios.

---

4 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

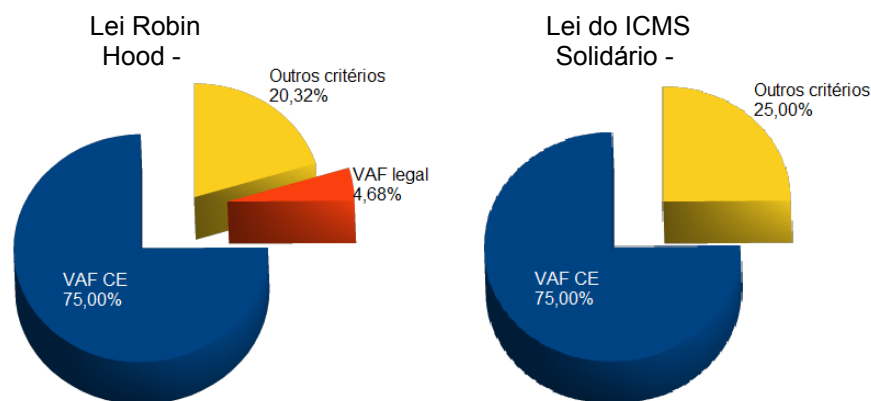
O restante dos valores, ou seja, até 25% ou  $\frac{1}{4}$ , segundo a regra constitucional, será distribuído conforme dispuser a lei (inciso II, parágrafo único do art. 158).

Minas Gerais aprovou a primeira lei regulando a distribuição do ICMS dos municípios em 1995 – Lei nº 12.040, de 28/12/1995<sup>5</sup>. Parcialmente alterada por outras normas em 1996, 1997, 1998 e 1999, essa lei foi revogada pela Lei nº 13.803, de 27/12/2000<sup>6</sup>, aqui denominada Lei Robin Hood, que se manteve em vigor até a publicação da Lei do ICMS Solidário – Lei nº 18.030, de 12/1/2009.

Esta avaliação de impacto adota para a análise retrospectiva o período em que vigorou a Lei Robin Hood e ainda os anos 2010 e 2011, os dois primeiros anos de vigência da Lei do ICMS Solidário.

Entre os anos 2000 e 2010, em que vigorou a Lei Robin Hood, 79,68% dos recursos eram distribuídos proporcionalmente ao VAF: 75%, por determinação constitucional, e 4,68% como parte dos 25% regulados por lei. Isso implica, portanto, que 20,32% do total distribuído caberia aos demais 11 critérios de distribuição estabelecidos pela lei (Ver Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Participação relativa do VAF na composição dos critérios de distribuição do ICMS para os municípios, segundo a Lei Robin Hood e a Lei do ICMS Solidário – Minas Gerais**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

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

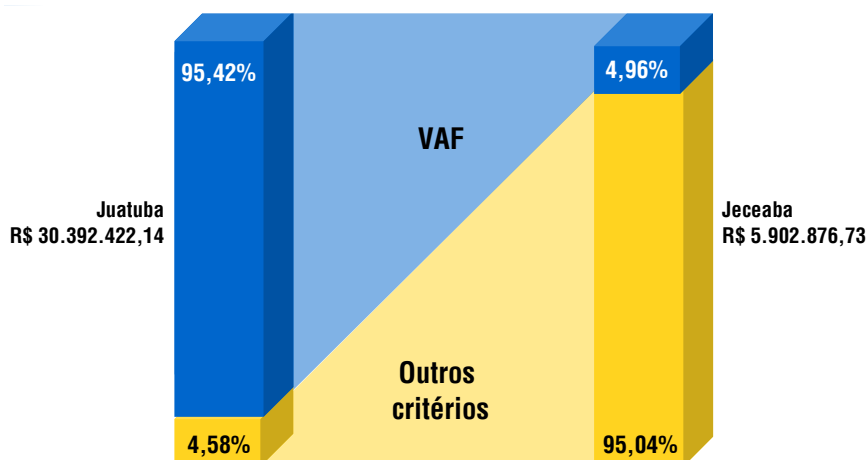
6 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Fica claro que o grande objetivo da alteração implementada pela Lei do ICMS Solidário consistiu em incorporar ao conjunto de outros critérios, que não o VAF, o percentual de 4,68% dos recursos. Obviamente essa porção foi regulamentada a partir de parâmetros de distribuição, o que explica boa parte dos resultados expostos a seguir.

Vale comentar, por fim, que em face da complexidade do sistema distributivo não há que se esperar que a distribuição dessa parcela resgatada ao VAF se dê de forma homogênea entre os municípios mineiros. Isso porque a proporção entre o valor distribuído pelo critério VAF e o valor distribuído pelo conjunto de outros critérios na composição da receita de ICMS de cada um dos 853 municípios do Estado é diferente. Isso indica que para cada um deles a retirada de 4,68pp do critério VAF teve um impacto negativo próprio, tanto maior para os municípios que tinham maior parcela da sua renda calcada no VAF.

De forma similar, para cada um dos municípios, a distribuição de 4,68pp por meio do conjunto de outros critérios teve impacto relativo variado de acordo com a realidade mensurável em cada um deles e com a importância relativa desses recursos na sua receita. O Gráfico 2 a seguir ilustra essa complexidade ao apresentar, para o ano de 2012, a importância dos recursos recebidos via VAF e outros critérios para os municípios de Jeceaba e Juatuba, na região Central do Estado.

**Gráfico 2 – Importância relativa do VAF e dos outros critérios de distribuição na receita de ICMS dos municípios de Juatuba e Jeceaba – 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: A importância dos critérios de distribuição, VAF e outros, varia para cada município (dados de 2012).

Nasce da complexidade da distribuição do ICMS aos municípios a necessidade de estudos estatísticos para determinar em que medida a alteração da lei interferiu na qualidade dessa distribuição.

## 2 METODOLOGIA

A partir de banco de dados<sup>7</sup> consolidado por meio da parceria com a Fundação João Pinheiro, a equipe técnica da ALMG executou análises de todos os repasses de ICMS realizados pelo Estado de Minas Gerais aos seus 853 municípios, no período de 2000 a 2012 (Ver Fig. 2).

Devido à utilização de 100% dos dados do período de estudo, que propiciaram a observação direta do universo em questão, foram utilizadas técnicas de estatística descritiva, o que dispensou o uso de testes de significância, uma vez que as variações atestadas são reais.

Em virtude da extensão e da imensa desigualdade e dispersão dos dados da distribuição de ICMS observadas entre os municípios do Estado, foram adotadas três linhas de análise, descritas a seguir, cujos resultados mais expressivos estão expostos neste relatório.

### 2.1 Análise quantitativa da série temporal

Análise descritiva da série histórica de distribuição de ICMS nos 13 anos de estudo por meio da acumulação da participação percentual anual de cada município a partir dos valores corrigidos pelo IGP-DI médio anual, classificados por região de planejamento.

Foram testadas as possibilidades de agrupamento dos municípios por faixa populacional, PIB *per capita*, faixa de apropriação de ICMS e receita líquida *per capita*. No entanto, a escolha recaiu sobre o agrupamento de municípios por região de planejamento, em razão da facilidade de entendimento proporcionada por esse parâmetro de classificação.

Os agrupamentos regionais foram analisados sob o enfoque do valor global distribuído para cada município, segregado em valores distribuídos pelo critério VAF e em valores distribuídos pelo conjunto dos demais critérios estabelecidos pelas leis. Vale lembrar que de 2000 a 2010 vigorou a Lei Robin Hood e, a partir de 2011, vigora a Lei do ICMS Solidário.

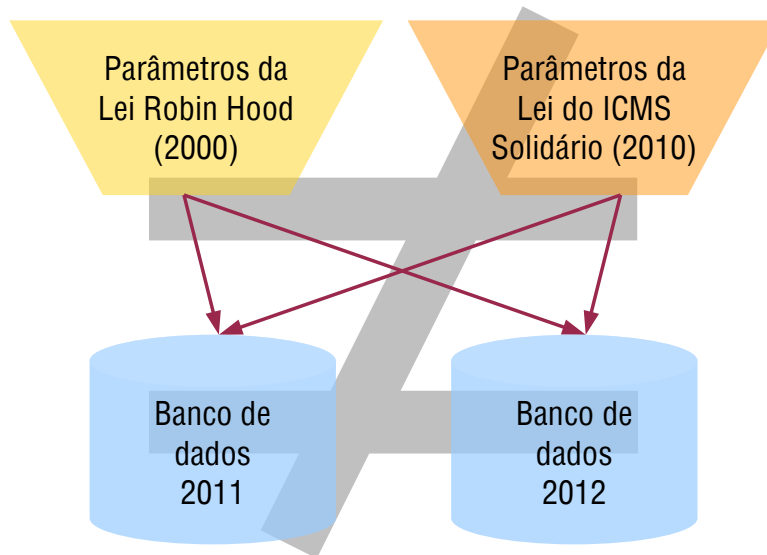
### 2.2 Efeitos da lei em vigor quando comparada à anterior

Análise comparativa dos valores reais repassados aos municípios nos anos de 2011 e 2012 sob as regras da Lei do ICMS Solidário, e dos valores calculados a partir dos critérios da Lei Robin Hood, revogada em 2010. A esses valores, convencionamos chamá-los Efetivo e Simulado, respectivamente. Assim, Efetivo é o valor que de fato os municípios receberam nesses dois anos, e Simulado o que, com o mesmo desempenho nos dados técnicos, teriam recebido caso a Lei Robin Hood não tivesse sido revogada pela Lei do ICMS Solidário. Para potencializar as diferenças e facilitar as análises, foram excluídos dessa linha de análise os valores referentes ao critério VAF de base constitucional equivalentes a 75% do total dos recursos distribuídos (Ver Fig. 2).

---

7 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Figura 2 – Diagrama analítico



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Procedeu-se, portanto, à comparação entre os valores efetivos e os simulados referentes exclusivamente aos 25% reguláveis por lei estadual de distribuição dos recursos do ICMS aos municípios. Para tanto foi usado o agrupamento em regiões de planejamento e uma estratificação interna dos municípios por participação percentual média crescente na apropriação dos recursos, em três subfaixas:

- Até a Mediana – que acumulou a participação percentual de 50% dos municípios de cada região a partir daquele que menos recebeu, portanto equivalente aos 1º e 2º quartis de cada grupo principal;
- 3º Quartil – que acumulou a participação percentual de  $\frac{1}{4}$  dos municípios de cada região, posicionados no *ranking* a partir dos agrupados na subfaixa Até a Mediana;
- 4º Quartil – que acumulou a participação percentual de  $\frac{1}{4}$  dos municípios restantes de cada região, representando a parcela mais bem aquinhoada pela distribuição.

Ainda com os dados de 2011 e 2012, procedeu-se à elaboração da Curva de Lorenz<sup>8</sup>, com os dados simulados e efetivos, da distribuição global, ou seja, de 100% dos recursos.

8 Segundo Marcelo Neri, Fundação Getúlio Vargas, “A curva de Lorenz é um simples instrumental gráfico e analítico que nos permite descrever e analisar a distribuição de renda em uma sociedade (...). Quanto mais próxima ela estiver da linha de perfeita igualdade, mais igualitária é a distribuição de renda”. NERI, Marcelo. **Dominância de Lorenz**. Rio de Janeiro: FGV, s.d. 3 p. (Curso Políticas Sociais).

## 2.3 Dados por município em cada região de planejamento

Exposição parcial do banco de dados por município na forma de tabelas segundo o agrupamento por região de planejamento. Nas tabelas, foram mantidas as informações de população de cada município, sua faixa de classificação por esse parâmetro, além do valor do PIB *per capita* municipal. Constam ainda os valores nominais recebidos de ICMS pelos municípios para os anos de 2010, 2011 e 2012, o que permite identificar o momento de mudança da lei regulamentadora (2010 para 2011) e a adaptação à nova realidade legal (2011 e 2012).

Mais que isso, são calculados os valores percentuais que demonstram a variação da receita real (corrigida pelo IGP-DI) de cada município entre os anos 2010 e 2011, como forma de ilustrar o impacto sentido pelas administrações municipais no momento de mudança dos critérios legais da distribuição.

São apresentadas, ainda, variações percentuais para o montante total dos recursos, para os valores distribuídos pelo critério VAF e para os valores referentes à soma dos recursos distribuídos pelos demais critérios. Esses dados permitem um melhor entendimento da dinâmica de alteração vivenciada pelo município nesse componente de sua receita corrente líquida, correspondente à transferência de ICMS pelo Estado.

## 2.4 Avaliação individual dos critérios

Será realizada sob duas formas:

- Avaliação esquemática dos critérios.
- Relatório analítico por critério.

### 2.4.1 Avaliação esquemática dos critérios

Realizada para todos os critérios da mesma forma e apresentada em forma de tabela. Cada critério de distribuição receberá um conceito para as seguintes questões:

- Qual a aderência do critério às políticas públicas?
- Qual o nível de governança municipal sobre o critério?
- Qual a qualidade da distribuição dos recursos proporcionada por/advinda de cada critério?

A resposta é fornecida graficamente utilizando os conceitos Forte, Médio ou Fraco, representados, respectivamente, pelas cores verde, amarelo e vermelho.

A atribuição desses conceitos para cada critério está sumariamente justificada ao final deste capítulo.

### 2.4.2 Relatório analítico por critério

Nesses relatórios individualizados, a avaliação de cada critério de distribuição tomou por base o banco de dados para o período de 2000 a 2012. O trabalho consistiu na análise

exploratória dos dados de distribuição de recursos financeiros promovida pelo critério, no levantamento de questionamentos sobre a qualidade e pertinência de cada critério, na discussão com gestores do Poder Executivo sobre eventuais limitações e aspectos técnicos da apuração de dados e da regulamentação de cada critério.

No relatório analítico, buscou-se abordar os seguintes aspectos:

- a qualidade da distribuição de recursos financeiros promovida pelo critério (abordagens temporal/pontual/comparativa);
- a qualidade intrínseca do critério;
- a aderência do critério à respectiva política pública;
- o nível de governança municipal sobre os dados utilizados para o cálculo da distribuição proporcionada pelo critério.

Cada um desses relatórios compõe um capítulo específico na Parte 2 deste livro – Avaliação de Impacto da Qualidade dos Critérios da Lei do ICMS Solidário.

### **3 ANÁLISE QUANTITATIVA DA SÉRIE TEMPORAL**

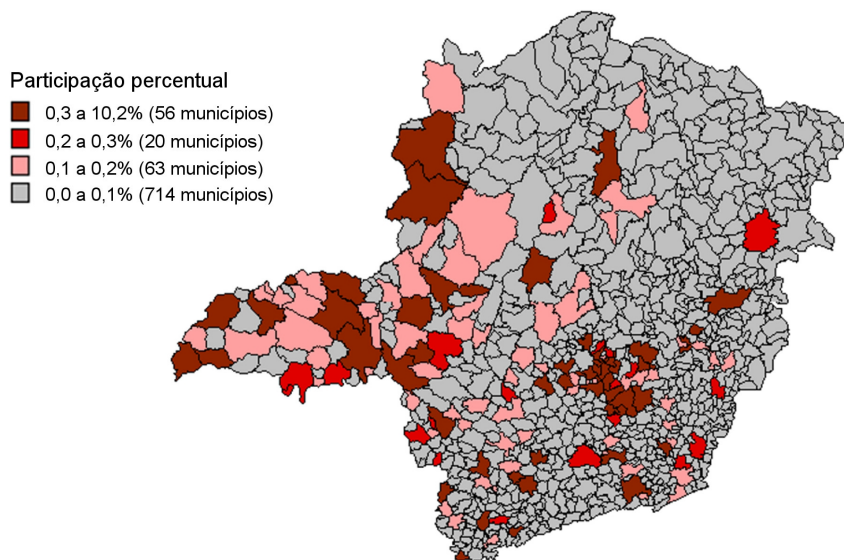
Após conferências e testes de consistência, com intenso trabalho da equipe da Fundação João Pinheiro, foi consolidado um banco de dados com valores relativos à distribuição de ICMS aos municípios no período de 2000 a 2012. Consta desse banco de dados o total distribuído anualmente a cada município por critério, em valores absolutos, corrigidos pelo IGP-DI.

Para análise de qualidade dos critérios, posteriormente, bancos de dados por critério, abarcando os dados técnicos utilizados para os cálculos dos índices de participação de cada município que serviram de base para calcular os montantes financeiros distribuídos. Esses dados, devido ao volume e ao grau de dificuldade para sistematizá-los, foram consistidos para o mesmo período, 2000 a 2012, porém limitados aos anos de 2000, 2003, 2006, 2009, 2010, 2011 e 2012, formando uma série histórica suficiente para a análise.

Considerada a dificuldade de visualização dos dados, pela extrema desigualdade entre os municípios menos aquinhoados e os mais aquinhoados com recursos do ICMS, foi elaborado um índice de participação percentual média para facilitar o ordenamento e posicionamento dos municípios em gráficos. O índice de cada município foi calculado a partir da média de receita de ICMS nos treze anos estudados.

O mapa de calor a seguir é resultado do “ranqueamento” dos municípios por faixa de apropriação percentual média de receita de ICMS acumulada nos treze anos de estudo. (Ver Fig. 3).

**Figura 3 – Distribuição espacial da participação percentual média por município no repasse do ICMS – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte Primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO.

Nota: Mapa adaptado.

A observação da distribuição espacial dos municípios por faixa de apropriação no período de 2000 a 2012 permite os seguintes apontamentos:

- 714 municípios, o equivalente a 83,7% do total, se apropriaram, cada um deles, de percentuais inferiores a 0,1% do total de ICMS distribuído pelo Estado;
- 63 municípios, o equivalente a 7,4% do total, acessaram individualmente, entre 0,1 e 0,2% do total dos recursos distribuídos no período analisado;
- 20 municípios, o equivalente a 2,3% do total, apresentaram apropriações individuais do total dos recursos distribuídos no intervalo percentual de 0,2 a 0,3%;
- apenas 6,6% dos municípios, ou seja, 56 municípios atingiram apropriação superior a 0,3%, destacando-se o Município de Belo Horizonte, com apropriação de 10,2% dos recursos distribuídos no período analisado.

Esses dados sugerem que a distribuição de recursos do ICMS para os municípios é extremamente desigual, a despeito de todos ocuparem o mesmo status de unidades federadas.

Destaca-se a concentração de municípios das duas faixas superiores nas regiões do Triângulo, Noroeste de Minas e Alto Paranaíba, além da região Central, onde se encontra a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH.

### 3.1 Participação relativa na distribuição do ICMS por região

A distribuição do ICMS por região será analisada a partir de dois parâmetros: pelo montante de recursos distribuídos pelo conjunto de outros critérios e pelo montante distribuído pelo critério VAF.

### 3.1.1 Pelo conjunto “outros critérios”

Utilizando o mesmo índice de participação relativa, mas acumulando as participações de cada município por região de planejamento, podemos analisar a evolução histórica de cada grupo de municípios que compõem as regiões e avaliar o impacto neles produzido pela incorporação dos 4,68% que vinham sendo distribuídos pelo critério VAF e, a partir de 2011, passam a somar recursos aos já distribuídos pelo conjunto de outros critérios.

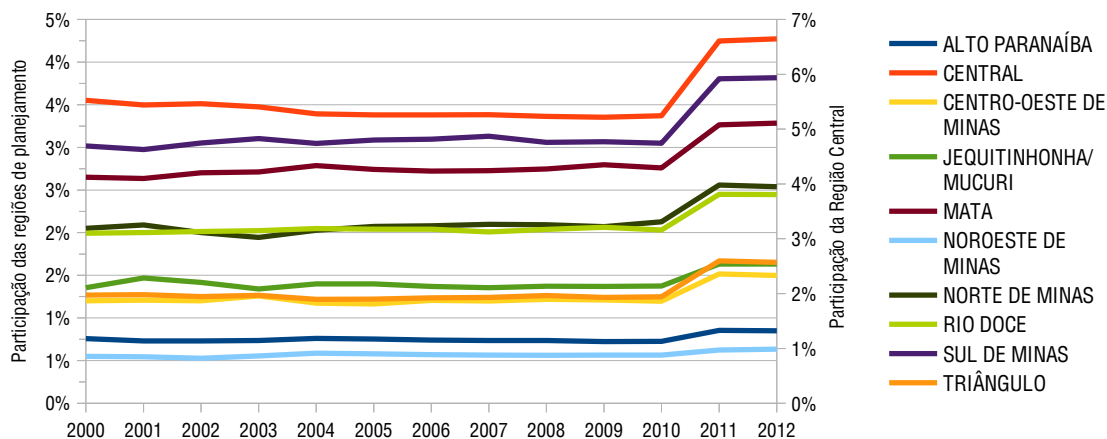
No gráfico a seguir, pode-se observar o resultado regional, atentando-se para o fato de que os acumulados de 2000 a 2010 representam 20,32% do total de recursos, ou seja, equivalem ao somatório dos percentuais dedicados a cada critério exceto o VAF e, a partir de 2011, equivalem a 25%.

Isso dito, fica mais fácil entender que a mudança de patamar ocorrida entre o período anterior a 2010 e no período de 2011/2012 demonstra em que medida uma região se apropriou dos novos recursos disponibilizados.

Existe grande regularidade na representação gráfica da participação de cada região, todas elas apresentam um nível praticamente estável de participação relativa e mudam de patamar, sempre para mais, a partir de 2011, situação facilmente explicável pela vigência da Lei do ICMS Solidário, como já citado.

A única diferença significativa observada entre regiões se deve ao fato de algumas terem se apropriado de maior parcela dos novos recursos. (Ver Gráfico 3 e Tabela 1).

**Gráfico 3 – Participação relativa dos outros critérios na transferência de ICMS para os municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

**Tabela 1 – Participação relativa dos outros critérios na transferência de ICMS para os municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**

Regiões de planejamento	Lei Robin Hood											Lei do ICMS Solidário		Diferença (%) 2011-2010
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	Alto Paranaíba	0,76%	0,73%	0,73%	0,74%	0,76%	0,75%	0,74%	0,74%	0,74%	0,72%	0,73%	0,85%	
Central	5,53%	5,44%	5,46%	5,41%	5,28%	5,26%	5,26%	5,26%	5,23%	5,21%	5,24%	6,61%	6,64%	1,36%
Centro-Oeste de Minas	1,20%	1,21%	1,20%	1,26%	1,18%	1,16%	1,21%	1,20%	1,22%	1,21%	1,20%	1,52%	1,50%	0,32%
Jequitinhonha/Mucuri	1,36%	1,47%	1,42%	1,34%	1,40%	1,40%	1,37%	1,36%	1,37%	1,37%	1,37%	1,63%	1,63%	0,26%
Mata	2,65%	2,63%	2,70%	2,71%	2,79%	2,74%	2,72%	2,73%	2,75%	2,79%	2,76%	3,26%	3,28%	0,50%
Noroeste de Minas	0,55%	0,54%	0,53%	0,56%	0,59%	0,58%	0,57%	0,56%	0,56%	0,57%	0,56%	0,62%	0,63%	0,06%
Norte de Minas	2,05%	2,09%	2,00%	1,94%	2,03%	2,07%	2,08%	2,10%	2,09%	2,07%	2,13%	2,56%	2,54%	0,43%
Rio Doce	1,99%	2,00%	2,01%	2,02%	2,05%	2,04%	2,04%	2,01%	2,04%	2,06%	2,03%	2,45%	2,45%	0,42%
Sul de Minas	3,02%	2,97%	3,05%	3,10%	3,05%	3,09%	3,10%	3,13%	3,06%	3,07%	3,05%	3,80%	3,82%	0,75%
Triângulo	1,27%	1,27%	1,25%	1,27%	1,22%	1,22%	1,23%	1,24%	1,26%	1,24%	1,25%	1,67%	1,65%	0,42%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Curiosamente, constata-se que a região que mais se apropria desses recursos é a Central. Essa constatação encontra justificativa no fato de que municípios de maior receita, com destaque para Belo Horizonte, são supostamente os mais habilitados para concorrer a recursos que pontuam a execução de políticas públicas. Além disso, pelo fato de ter ampla base populacional, Belo Horizonte acaba por fazer jus a importantes valores do critério “ICMS Solidário”, que tem como fundamento a distribuição de recursos para os municípios com receita de ICMS *per capita* inferior à média do Estado.

Observa-se ainda, que em contraposição ao maior ganho relativo da região Central (+1,36%), a região Noroeste de Minas é a que apresenta menor ganho (+0,06%), o que se explica, principalmente, pela reduzida população da segunda e pela grande concentração populacional da primeira, em razão do peso do critério população na fórmula de cálculo do critério ICMS Solidário, além da manutenção, na nova lei, dos critérios de base populacional.

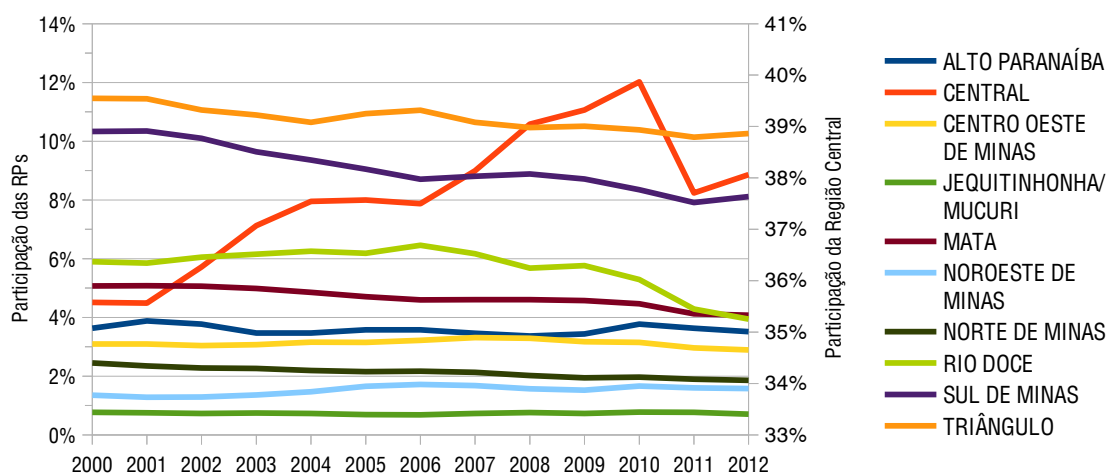
Dessa forma, a elevação da apropriação de recursos distribuídos por outros critérios amorteceu, na região Central, como veremos, as perdas ocasionadas pela redução do percentual de recursos distribuídos pelo critério VAF, refletindo diretamente na suavização das quedas de receita observadas nas curvas de distribuição global do ICMS daquela região.

### 3.1.2 Pelo critério VAF

Por sua vez, a análise dos dados da série histórica de apropriação de recursos distribuídos pelo critério VAF traz informações bastante díspares, refletindo as desigualdades econômicas entre regiões.

Destaca-se a dinâmica única e impressionante da participação relativa da região Central no período observado. Ao longo dos primeiros dez anos da série, a participação da região cresce mais de 4%, o que sugere que, pelo menos nesse período, a política de desenvolvimento do Estado atuou com forte caráter centralizador e concentrador regional da atividade econômica. (Ver Gráfico 4 e Tabela 2).

**Gráfico 4 – Participação relativa do critério VAF na transferência de ICMS para os municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

Tabela 2 – Participação relativa do critério VAF na transferência de ICMS para os municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012

Regiões de planejamento	Lei Robin Hood												Lei do ICMS Solidário		Diferença (%) 2011-2010
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
	Alto Paranaíba	3,63%	3,88%	3,77%	3,47%	3,47%	3,58%	3,58%	3,46%	3,37%	3,44%	3,77%	3,63%	3,51%	
Central	35,58%	35,56%	36,27%	37,07%	37,54%	37,57%	37,50%	38,14%	39,04%	39,32%	39,87%	37,71%	38,06%	-2,16%	
Centro-Oeste de Minas	3,10%	3,10%	3,04%	3,07%	3,16%	3,15%	3,22%	3,32%	3,29%	3,17%	3,15%	2,96%	2,89%	-0,19%	
Jequitinhonha/ Mucuri	0,77%	0,75%	0,73%	0,75%	0,73%	0,69%	0,69%	0,73%	0,76%	0,73%	0,78%	0,77%	0,70%	-0,01%	
Mata	5,07%	5,08%	5,06%	4,99%	4,85%	4,71%	4,60%	4,61%	4,60%	4,58%	4,46%	4,12%	4,07%	-0,34%	
Noroeste de Minas	1,35%	1,28%	1,29%	1,36%	1,47%	1,66%	1,72%	1,68%	1,57%	1,52%	1,66%	1,60%	1,58%	-0,06%	
Norte de Minas	2,45%	2,35%	2,27%	2,26%	2,19%	2,15%	2,17%	2,13%	2,02%	1,94%	1,96%	1,90%	1,86%	-0,07%	
Rio Doce	5,89%	5,85%	6,05%	6,15%	6,25%	6,18%	6,45%	6,17%	5,67%	5,76%	5,29%	4,28%	3,94%	-1,00%	
Sul de Minas	10,33%	10,34%	10,10%	9,64%	9,36%	9,05%	8,71%	8,81%	8,89%	8,71%	8,34%	7,91%	8,11%	-0,43%	
Triângulo	11,46%	11,44%	11,06%	10,89%	10,64%	10,94%	11,05%	10,64%	10,46%	10,51%	10,38%	10,13%	10,26%	-0,25%	

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Com relação à dinâmica imposta pela alteração da regra de distribuição, a transferência de 4,68% dos recursos distribuídos pelo critério VAF na Lei Robin Hood para os demais critérios, em especial para o critério do ICMS Solidário na nova lei, implicou redução direta do total de recursos distribuídos por aquele critério. Esse fenômeno provocou depressão visível nas regiões em que é maior a proporção de recursos recebidos em função do VAF. Destacam-se com maiores perdas as regiões Central, Rio Doce e Sul de Minas.

Note-se, porém, que, mesmo com perda significativa de 2010 para 2011, no ano seguinte o conjunto de municípios da região Central já registra crescimento significativo, com inclinação de reta equivalente ao que vinha sendo praticado antes da mudança da lei.

Por sua vez, a região do Rio Doce, apesar de registrar padrão semelhante ao das outras regiões na elevação de apropriação de recursos distribuídos por outros critérios exceto o VAF, chamou atenção pela tendência de queda na participação de apropriação dos recursos do ICMS pelo critério VAF a partir de 2006. No total, o volume de recursos recebidos pelos municípios da região em função do VAF indica perda de 61% na participação relativa entre 2006 e 2012, sendo 40%, ou seja, a diferença entre 2010 e 2011, atribuíveis à mudança de lei, e o restante, à efetiva perda de VAF. Sugere-se que tais dados motivem uma investigação por parte do Poder Executivo do Estado.

Já o desempenho do Sul de Minas chama a atenção por ter a região apresentado ganhos com os outros critérios (+0,75 %) superiores às perdas pelo VAF (-0,43%), o que resulta em ganhos globais para a renda de ICMS da região.

#### **4 EFEITOS DA LEI EM VIGOR COMPARADA À ANTERIOR**

Aqui se analisará sob diversos ângulos a diferença encontrada entre os valores distribuídos nos anos de 2011 e 2012 e os que teriam sido distribuídos nesse mesmo período caso a lei não tivesse sido alterada, ou seja, Efetivo e Simulado, respectivamente. Vale lembrar que Efetivo é o valor que de fato os municípios receberam nesses dois anos, e Simulado o que teriam recebido caso a Lei Robin Hood não tivesse sido revogada pela Lei do ICMS Solidário.

##### **4.1 Distribuição espacial comparativa**

Para se entender como variou a receita de cada município a partir da regulamentação da distribuição do ICMS trazida pela nova lei, foi plotado o mapa de calor apresentado a seguir. Nele, os municípios foram agrupados em faixas de diferença percentual, considerada a diferença entre Efetivo e Simulado de cada um.

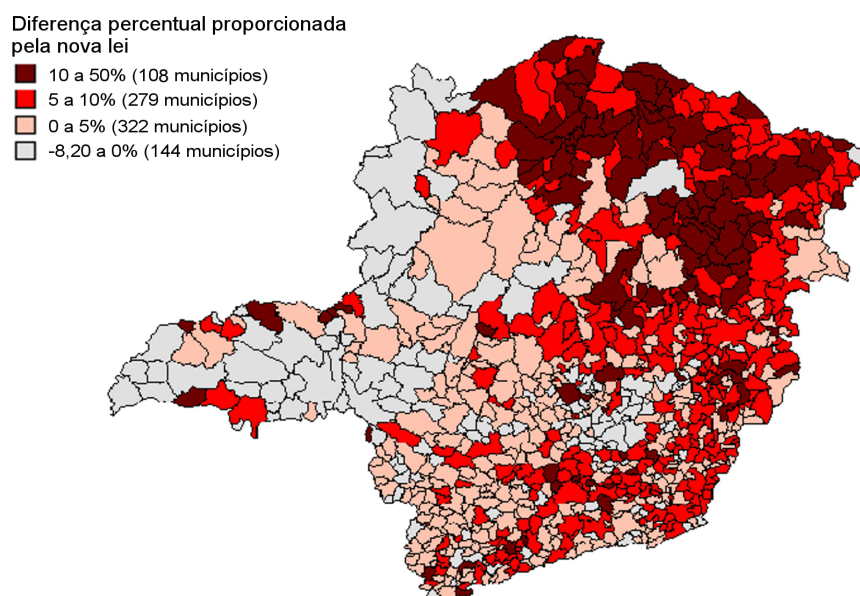
Considerando que ao recurso distribuído nos anos de 2011 e 2012 foram aplicadas as fórmulas de cálculo estipuladas por ambas as leis, o eventual acréscimo de receita verificado em um município é, obviamente, oriundo da redução de receita de ICMS em

outros municípios. Assim, ao final da análise, observar-se-á um conjunto de municípios beneficiados e outro de financiadores. A distribuição geográfica desses dois grupos indicará se a nova lei, que elegeu como principal alteração a criação do critério “ICMS Solidário”, cumpriu o objetivo de melhorar a receita de municípios mais fragilizados em termos sociais.

O “ICMS Solidário” promove a alocação de 4,14% dos recursos do ICMS e tem como principal parâmetro a seleção de municípios com renda de ICMS *per capita* inferior à média do Estado.

Observa-se, no mapa de calor, que as três faixas de diferença percentual superiores são compostas por municípios que tiveram sua renda aumentada, respectivamente, nos intervalos de 10 a 50%, de 5 a 10% e de 0 a 5%. A faixa inferior, composta pelos municípios financiadores, apresenta redução de 0 a 8,2% na receita de ICMS, em relação à que obteriam com a permanência da Lei Robin Hood (Ver Fig. 4).

**Figura 4 – Diferença percentual na distribuição de ICMS aos municípios proporcionada pelos critérios da Lei do ICMS Solidário em relação aos critérios da Lei Robin Hood – Minas Gerais, 2011-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO.

Nota: Mapa adaptado.

A observação da distribuição espacial comparativa entre a Lei Robin Hood e a Lei do ICMS Solidário, considerando o total distribuído nos anos 2011 e 2012, deve ser feita com breve retorno ao mapa apresentado na Figura 3 – Distribuição espacial da participação percentual por município no repasse do ICMS – Minas Gerais, 2000-2012.

Apesar de esses mapas de calor apresentarem metodologias de cálculo completamente diferenciadas, sua observação simultânea sugere que um é o inverso do outro. Melhor explicando, enquanto o mapa da Figura 3 mostra as regiões Central, Triângulo, Noroeste de Minas e Alto Paranaíba como as de maior receita histórica de ICMS, o mapa da Figura 4 apresenta essas mesmas regiões como aquelas que concentram a maior quantidade de municípios financiadores.

Ao contrário, os municípios de menor receita histórica de ICMS mostrados no mapa da Figura 3, apesar de presentes em todas as regiões, estavam mais concentrados nas regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Rio Doce, que correspondem precisamente às regiões com maior número de municípios beneficiados.

A comparação dos mapas de calor aponta um dos mais importantes resultados deste trabalho, qual seja, a constatação de que a redistribuição dos 4,68pp remanescentes do VAF na porção passível de regulamentação por lei estadual, por meio de critérios sociais, em especial o critério “ICMS Solidário”, já comentado, proporcionou, em conjunto com as demais alterações promovidas pela nova lei, uma redistribuição de receita de ICMS entre as regiões do Estado.

Com efeito, com base no mapa da Figura 4, pode-se constatar que:

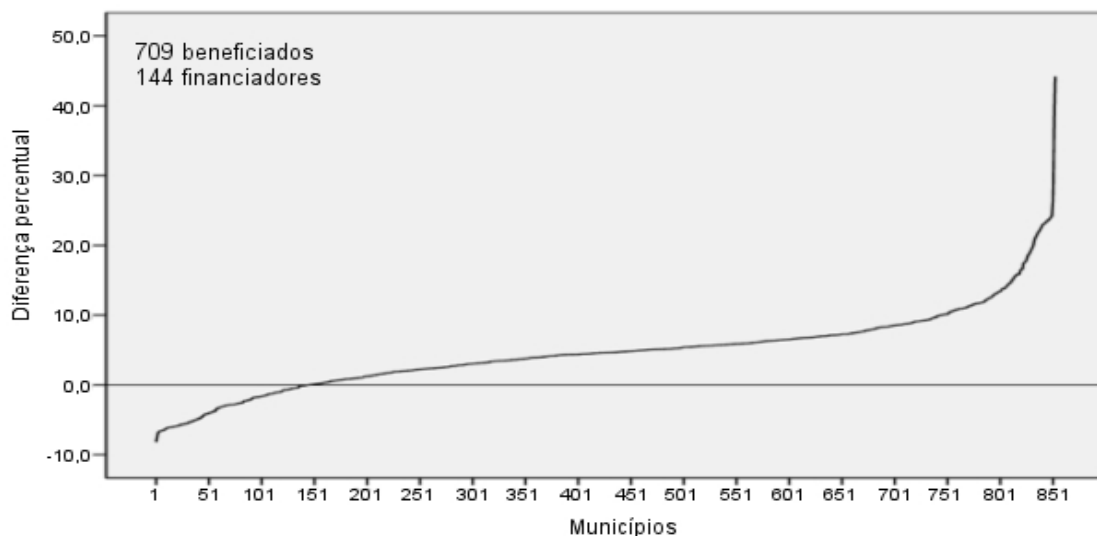
- 709 municípios apresentaram individualmente uma taxa positiva de apropriação dos recursos do ICMS em comparação com a lei anterior para o período analisado:
- entre 10,01 e 50% – 108 municípios;
- entre 5,01 e 10% – 279 municípios;
- até 5% – 322 municípios;
- 144 municípios apresentaram individualmente uma taxa negativa de apropriação dos recursos do ICMS, de até -8,2%, em comparação à lei anterior, para o período analisado.

Em números relativos, 83,1% dos municípios apresentaram crescimento na apropriação dos recursos do ICMS sob a vigência da Lei do ICMS Solidário, quando comparados esses recursos ao montante que receberiam caso a Lei Robin Hood tivesse sido mantida em vigor.

A maior concentração de municípios que ampliaram sua apropriação com a nova lei, como já citado, está nas regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Rio Doce.

Esses mesmos dados podem ser observados no Gráfico 5 – Diferença percentual na distribuição de ICMS aos municípios proporcionada pelos critérios da Lei do ICMS Solidário em relação aos critérios da Lei Robin Hood –, apresentado a seguir, no qual se constata a ampla maioria de municípios beneficiados pelos novos parâmetros de distribuição.

**Gráfico 5 – Diferença percentual na distribuição de ICMS aos municípios proporcionada pelos critérios da Lei do ICMS Solidário em relação aos critérios da Lei Robin Hood – Minas Gerais, 2011-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO.

Nota: Gráfico adaptado.

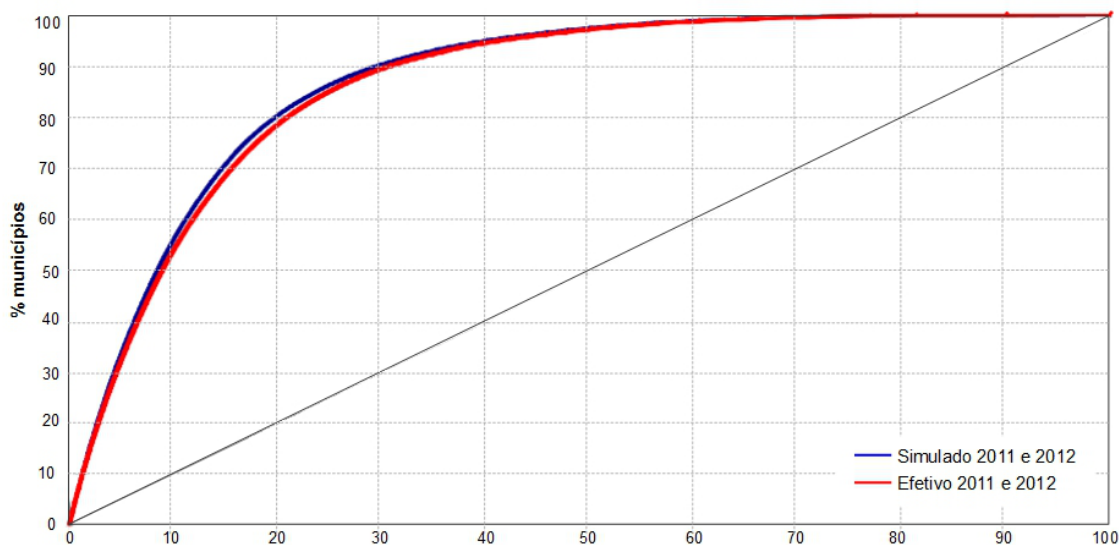
#### 4.1.1 Curva de Lorenz

A curva de Lorenz é um instrumento gráfico e analítico que permite representar a distribuição relativa de uma variável em um domínio determinado. No presente trabalho foi utilizada para analisar a distribuição da variável receita de ICMS no domínio dos municípios de Minas Gerais.

Quanto mais próxima a curva estiver da linha diagonal central do gráfico, também denominada a da “perfeita igualdade”, mais igualitária será a distribuição de renda analisada.

Considerando os critérios da Lei do ICMS Solidário e os da lei revogada, mais uma vez foi calculada a receita acumulada de ICMS dos municípios, para os anos 2011 e 2012. Nas duas massas de dados, Efetivo e Simulado, foi aplicada a metodologia da Curva de Lorenz, gerando no mesmo gráfico duas curvas. (Ver Gráfico 6).

Gráfico 6 – Curvas de Lorenz para o Efetivo e o Simulado da distribuição de ICMS para os municípios – Minas Gerais 2011-2012



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Efetivo, valores reais repassados aos municípios nos anos de 2011 e 2012 sob as regras da Lei do ICMS Solidário; Simulado, valores calculados a partir dos critérios da Lei Robin Hood para o mesmo período.

Como se pode observar, a curva Efetivo, calculada segundo a Lei do ICMS Solidário, apresenta-se destacada da curva Simulado, calculada segundo a Lei Robin Hood, mais próxima da linha da “perfeita igualdade”, como visto, que seria uma reta oblíqua unindo os vértices 0/0 e 100/100 do gráfico.

Essa observação gráfica já é suficiente para se afirmar que a nova lei contribuiu para a redução da desigualdade na distribuição de receita de ICMS entre os municípios.

Vale comentar que, embora prevaleça a característica de desigualdade na distribuição de receita de ICMS entre os municípios do Estado, a Lei do ICMS Solidário promoveu um ganho de qualidade nessa distribuição.

#### 4.2 Diferença entre Efetivo e Simulado segregado por região e quartis

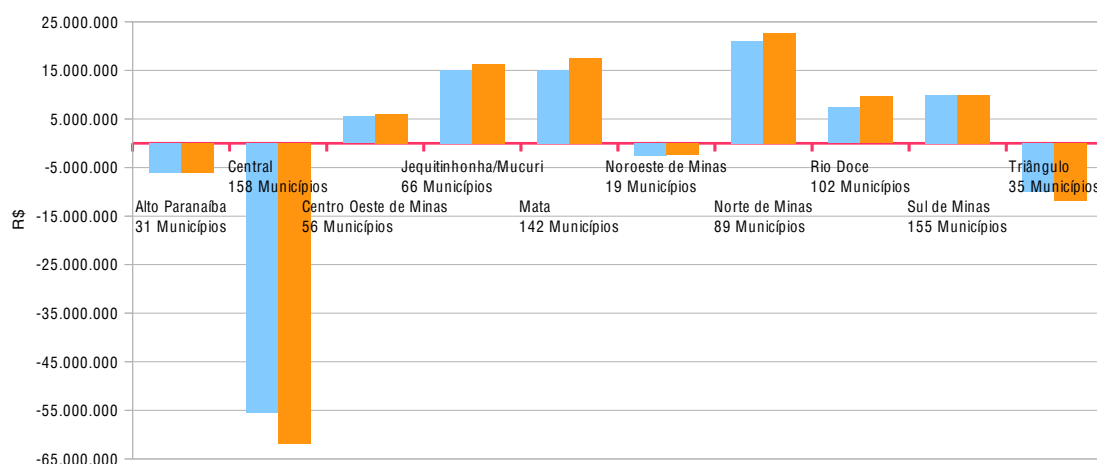
A visualização do comportamento de municípios individualizados e da distribuição global, no entanto, apesar de oferecer bons indicativos dos efeitos da aprovação e da vigência da Lei do ICMS Solidário, não permite uma quantificação mais detalhada desses efeitos. Optou-se, portanto, por aprofundar a análise tomando cada região.

Assim, o Gráfico 7 a seguir apresenta o somatório das diferenças da receita de ICMS entre Simulado e Efetivo, correspondentes à parcela de 25% regulados por lei (sem o

VAF, portanto), nos anos 2011 e 2012, da totalidade dos municípios em cada região de planejamento.

Nessa análise, por se tratar de um período de apenas dois anos, optou-se por utilizar os dados financeiros não corrigidos, em vez da participação relativa, de forma a oferecer uma visão mais concreta dos impactos sentidos por esses agrupamentos regionais.

**Gráfico 7 – Diferença entre a transferência de ICMS para os municípios efetiva (Lei do ICMS Solidário) e simulada (Lei Robin Hood) da parcela de 25% regulada em lei, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2011-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A partir da observação dos dados apresentados graficamente, pode-se constatar que foram beneficiadas em termos globais, em ordem de importância, as regiões Norte de Minas, Mata, Jequitinhonha-Mucuri, Sul de Minas, Rio Doce e Centro-Oeste de Minas. Por sua vez, cederam recursos em termos globais, em ordem de importância, as regiões Central, Triângulo, Alto Paranaíba e Noroeste de Minas.

Destaca-se a cessão de quase R\$ 60 milhões anuais por parte da região Central, praticamente dez vezes maior que a da segunda mais importante região financiadora, o Triângulo Mineiro, que cede em média cerca de R\$ 11 milhões. Tal realidade condiz com a alta concentração de VAF na região Central. Vale citar que, no acumulado de participação relativa de municípios com mais de 1% do total de recursos distribuídos entre 2000 e 2012, destacam-se sete municípios da Central, com cerca de 19,2%, e dois municípios do Triângulo, com cerca de 6,1%.

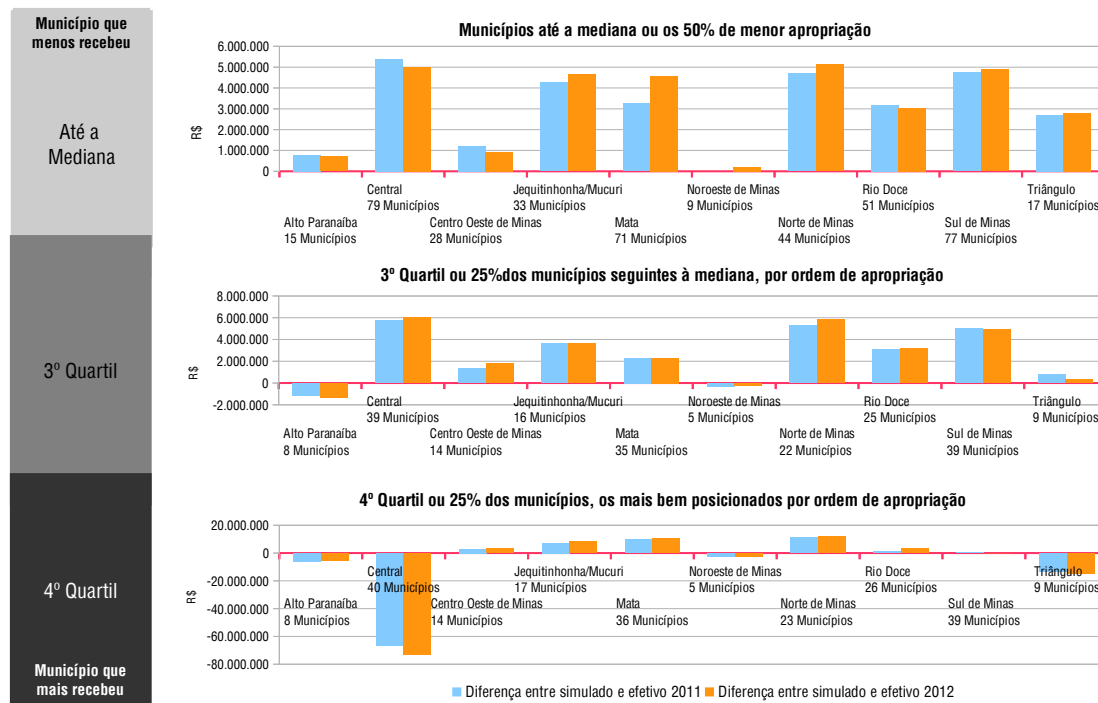
Como se sabe, a principal alteração introduzida pela Lei do ICMS Solidário foi a retirada de 4,68pp dos recursos do critério VAF para alocação em critérios distributivos. Assim, a maior contribuição redistributiva teria origem, com certeza, nas regiões com maior atividade econômica.

Os R\$ 60 milhões originados da principal região financiadora, a Central, foram distribuídos entre as regiões de menor dinamismo econômico e socialmente mais vulneráveis do Estado, portanto, com menor geração de VAF. Em números precisos, a apropriação dessas regiões nos dois anos estudados foi de:

- R\$ 21.903.175,39 para Norte de Minas;
- R\$ 15.717.230,26 para Jequitinhonha-Mucuri;
- R\$ 16.333.088,19 para Mata; e
- R\$ 8.535.640,91 para Rio Doce.

No entanto, observando-se os diversos municípios de cada região, verifica-se que a maior parte se encaixa na faixa menos favorecida pela distribuição de recursos do ICMS representada no mapa de calor da Figura 3 – Distribuição espacial da participação percentual por município no repasse do ICMS– Minas Gerais, 2000-2012 –, ou seja, com apropriação de até 0,1% do montante total nos treze anos analisados. Para melhor compreensão do comportamento da distribuição interna dos recursos de ICMS em cada região, procedeu-se à análise compartimentada apresentada no Gráfico 8 a seguir.

**Gráfico 8 – Diferença entre a transferência de ICMS para os municípios efetiva (Lei do ICMS Solidário) e simulada (Lei Robin Hood) por quartil de apropriação e por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2011-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Constatada a redistribuição desejável dos recursos subtraídos do critério VAF – 4,68pp do total – pela Lei do ICMS Solidário, o agrupamento e a análise em separado de cada região de planejamento por quartis de apropriação histórica da receita de ICMS pelos municípios nos treze anos estudados oferecem um cenário bastante novo e interessante para o entendimento do impacto da lei sobre a distribuição do ICMS no Estado.

Conforme já descrito, os municípios foram ordenados pela participação relativa acumulada nas seguintes faixas:

- Até a Mediana, ou 1º e 2º Quartil, reunindo 50% dos municípios da região com as menores participações relativas;
- 3º Quartil, reunindo 25% dos municípios da região com participação intermediária; e
- 4º Quartil, reunindo 25% dos municípios da região com as maiores participações relativas.

Vale observar que, dada a grande variação de quantidade de municípios em cada região, eventualmente compararemos o impacto da lei em conjuntos bastante diferentes em termos numéricos, mas como o objeto observado é a variação em montante de recursos, o formato escolhido oferece uma visão real da contribuição de cada região ou grupo de municípios para cada ano de comparação (2011 e 2012).

Vale destacar ainda que os resultados observados na presente análise, ou seja, a comparação entre distribuição simulada com critérios da Lei Robin Hood e distribuição efetiva, dos anos 2011 e 2012, apenas da parcela configurável dos recursos do ICMS, não representam a situação fática dos valores recebidos pelas diversas regiões após a entrada em vigor da nova lei, devendo ser vistos apenas como avaliação qualitativa dos efeitos do processo legislativo.

#### 4.2.1 Até a Mediana

Em linhas gerais, observa-se que o acumulado da diferença entre Efetivo e Simulado dos municípios da faixa Até a Mediana de todas as regiões do Estado ficou acima de zero, excetuada a região Noroeste de Minas em 2011. Essa constatação é reveladora pelo fato de atestar que, apesar de as regiões Central, Triângulo, Alto Paranaíba e Noroeste de Minas, em seu conjunto, terem financiado a redistribuição de recursos do ICMS para as regiões mais carentes de recursos, a metade menos aquinhoadas dos seus municípios também teve ganhos de distribuição com a aprovação e vigência da Lei do ICMS solidário.

Deve-se notar que a metade menos favorecida da região Central, que em seu total cede cerca de R\$ 60 milhões por ano estudado, obtém acréscimo anual superior a R\$ 5,2 milhões, valor muito próximo ao obtido pelo Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Mata, ficando ainda o Rio Doce com saldo positivo de cerca de R\$ 3,1 milhões.

#### 4.2.2 3º Quartil

Ainda nos grupos com receita de ICMS intermediária, o gráfico das diferenças acumuladas entre Efetivo e Simulado comprova que, excetuada a região do Alto Paranaíba, em todas as demais houve ganho de distribuição ou não alteração dos valores com a Lei do ICMS Solidário.

Mais uma vez registra-se elevação de receita para os municípios da região Central, de cerca de R\$ 6 milhões, pouco superior à da segunda maior região beneficiada, a região Norte de Minas. Ou seja, constata-se desde já que a contribuição dada pela região Central para a redistribuição de R\$ 60 milhões saiu exclusivamente de municípios posicionados no 4º Quartil, os 25% de maior receita de ICMS.

Fenômeno similar pode ser observado em relação aos municípios do Sul de Minas. Nessa região, 75% dos municípios, correspondentes às faixas Até a Mediana e 3º Quartil, figuram entre os que mais se beneficiaram dos novos critérios estabelecidos pela Lei do ICMS Solidário. Há duas explicações possíveis para esse fenômeno: primeiro, o fato de se tratar de uma região com maior densidade populacional, o que afeta a receita de ICMS *per capita*, principal elemento de habilitação para acesso aos recursos distribuídos pelo critério ICMS Solidário; segundo, o fato de a região ter contado historicamente com maior presença do Estado, o que habilita os municípios a concorrer com maior vantagem a recursos de critérios que premiam pela execução de políticas públicas.

#### 4.2.3 4º Quartil

Com a observação dos grupos de municípios que compõem o 4º Quartil, constata-se que as regiões Central e Triângulo são as principais financiadoras das alterações observadas na apropriação dos recursos a partir da nova lei.

É relevante observar que nessas duas regiões apenas os municípios do 4º Quartil são responsáveis pelo financiamento dos municípios menos favorecidos da mesma região, ou seja, dos grupos Até a Mediana e 3º Quartil, além de contribuírem para o financiamento de municípios das demais regiões.

Destaca-se a situação do Alto Paranaíba, por ser a única região em que a metade mais favorecida, agrupada nos 3º e 4º quartis, financia a metade menos favorecida e outras regiões com recursos de R\$ 6,8 milhões.

Por fim, da análise do total de municípios de cada região e dos seus quartis separadamente quanto à repartição da porção de recursos do ICMS regulamentada por lei, ou seja, 25% do total, pode-se afirmar que a edição da Lei do ICMS Solidário:

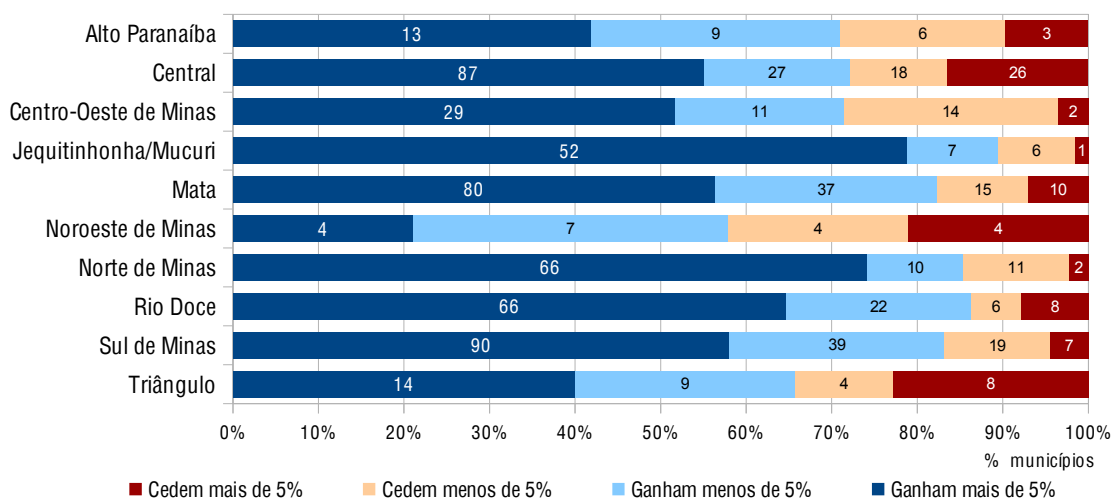
- atuou de forma redistributiva horizontal, ou seja, entre regiões, reduzindo o montante apropriado pelas regiões historicamente mais favorecidas pela distribuição global e elevando a apropriação das menos favorecidas;

- atuou de forma redistributiva vertical, ou seja, dentro da mesma região, quando os municípios situados em posições mais elevadas no *ranking* de apropriação dos recursos do ICMS cedem recursos para os de posição inferior.

## 5 DADOS POR MUNICÍPIO EM CADA REGIÃO DE PLANEJAMENTO

O Gráfico 9 destina-se a oferecer nova visão sobre os mesmos dados de cada região. Nele é possível observar quantos municípios tiveram sua receita oriunda dos 25% regulados por lei ampliada ou reduzida com a vigência da Lei do ICMS Solidário. Ganhos acima de 5% ou concessões superiores a esse percentual apontam os conjuntos de municípios que sofreram maior impacto sob a vigência da nova lei.

**Gráfico 9 – Impacto dos critérios da Lei do ICMS Solidário na receita de ICMS dos municípios, relativa aos 25% regulamentados por lei, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2010-2011**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Pode-se observar que as regiões com maior percentual de municípios que passam a receber mais de 5% são Jequitinhonha-Mucuri, Norte de Minas e Rio Doce. Esse resultado é o mesmo encontrado nas análises anteriores.

Ainda de forma similar, as regiões com maior percentual de municípios que cedem acima de 5% dos recursos do ICMS na vigência da nova lei são Noroeste de Minas, Triângulo e Central.

O total de municípios que têm suas transferências aumentadas em mais de 5%, 501 municípios, comparado com o total dos que cedem mais do que esse percentual, 71

municípios, reafirma o caráter redistributivo e, conseqüentemente, de redução de desigualdades regionais da Lei do ICMS Solidário.

Vale entender que o fato de um município ceder até 5% ou mais de sua receita oriunda dos 25pp do ICMS regulamentados por lei não indica que tenha havido redução nominal das transferências financeiras para esse município, como poderá ser comprovado, caso a caso, na observação das tabelas no Apêndice A. De forma inversa, municípios que ganham mais ou menos que 5% na receita oriunda dos 25pp podem eventualmente ter sofrido variações importantes de desempenho na geração de VAF e por conseqüência apresentar queda no montante recebido após a entrada em vigor da nova lei. Esses casos também poderão ser encontrados nas tabelas do Apêndice A.

Ainda no Apêndice A, e conforme descrito na metodologia, encontram-se tabelas para cada uma das regiões de planejamento do Estado acompanhadas de dois gráficos analíticos. Nas tabelas, estão expostos dados de cada município mineiro que permitem razoável entendimento quanto ao impacto da nova lei na receita de ICMS de cada um deles. Quanto aos gráficos analíticos, o primeiro indica a variação média da transferência, consideradas as repartições de municípios nas faixas: Até a Mediana, que acumula a metade dos municípios historicamente menos beneficiados com recursos de ICMS; 3º Quartil, que compreende 25% dos municípios de receita de ICMS intermediária; e 4º Quartil, que reúne 25% dos municípios historicamente mais bem aquinhoados com recursos do ICMS para cada região. O segundo indica o número de municípios por faixa de diferença percentual entre as remunerações acumuladas dos anos 2011 e 2012, quando calculadas pelos critérios da Lei do ICMS Solidário e da Lei Robin Hood.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação da Mesa nº 2.563, de 22 de abril de 2013**. Dispõe sobre a implementação do Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa no biênio de 1º de fevereiro de 2013 a 1º de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DL-B&num=2563&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.) Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

NERI, Marcelo. **Dominância de Lorenz**. Rio de Janeiro: FGV, s.d. 3 p. (Curso Políticas Sociais – [www.fgv.br/cps](http://www.fgv.br/cps)). Disponível em: <[http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Politicassociais\\_alunos/2009/Site/5BES\\_CurvadeLorenz.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Politicassociais_alunos/2009/Site/5BES_CurvadeLorenz.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.



## CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO ESQUEMÁTICA DOS CRITÉRIOS

Daniel Caria Braga Coelho

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

Júlio Cadaval Bedê<sup>1</sup>

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – ALMG.

Conforme já registrado na metodologia, análise individualizada da qualidade intrínseca de cada um dos 17 critérios de distribuição de ICMS estabelecidos pela Lei do ICMS Solidário<sup>2</sup> faz parte desta publicação, em forma de capítulos autônomos da Parte 2 – Avaliação de Impacto da Qualidade dos Critérios da Lei do ICMS Solidário. Nesta seção, pretende-se oferecer uma visão esquemática e padronizada para cada um dos critérios de distribuição, de forma a permitir uma comparação qualitativa entre eles.

Para oferecer tal visão da qualidade dos critérios, foram adotados três quesitos a serem pontuados por meio dos conceitos Fraco, Médio ou Forte, a saber:

- a **aderência do critério às políticas públicas** – avalia-se o quanto o critério colabora com a consecução dos objetivos e metas de resultado da política pública a ele relacionada;
- a **qualidade da distribuição dos recursos proporcionada pelo critério** – avalia-se o quanto o critério contribui para a alocação recursos de forma coerente com sua natureza e objeto;
- o **nível de governança municipal sobre o critério** – avalia-se o quanto a gestão municipal é capaz de intervir no desempenho do município na atração de recursos distribuídos pelo critério.

Cada conceito – Fraco, Médio ou Forte –, foi representado graficamente por escala de cinza, claro, médio e escuro, respectivamente.

Fraco	
Médio	
Forte	

Importa esclarecer que nem sempre o conceito Fraco atribuído a um quesito implicará julgamento negativo do critério, uma vez que a característica de fraqueza naquele que-

1 Colaboradoras técnicas: Rivânia Mara Alves Menicucci e Valéria de Cássia Silva Guimarães, consultoras da Gerência-Geral de Consultoria Temática, da Gerência de Finanças e Orçamento da ALMG.

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

sito pode estar ligada à natureza do próprio critério. Como exemplo, cita-se o critério Área geográfica, de caráter distributivo, que remunera os municípios pelo número de quilômetros quadrados de seu território. Naturalmente o critério receberá conceito Fraco no quesito Governança municipal, uma vez que não depende do poder público municipal alterar tamanho do território do seu município. Para simplificar o entendimento, será adotada nesses casos a inscrição NA – não se aplica – sobre a cor atribuída ao quesito.

A partir desses comentários e da reflexão sobre cada particularidade, podemos sugerir para critérios de diferentes naturezas uma matriz de qualidade.

No entanto, a aplicação da matriz de qualidade deve ser feita com parcimônia, ou seja, sem que se deseje enquadrar cada critério em uma única classe. Isso porque alguns critérios têm caráter duplo, combinando características distributivas e indenizatórias, ou promotoras de políticas públicas e indenizatórias. (Ver Quadros 1 e 2).

**Quadro 1 – Matriz para a análise de qualidade, por natureza dos critérios**

Natureza do critério \ Quesito avaliado	Aderência às Políticas Públicas	Governança municipal	Qualidade da distribuição dos recursos
Distributivos	Podem ou não estar relacionados a uma política pública	Não estão sujeitos à governança municipal (NA)	Devem promover melhoria de receita a municípios com menor VAF
Promotores de políticas públicas	Devem estar totalmente alinhados com as respectivas políticas públicas	Devem estar sob forte governança municipal	Devem beneficiar municípios com bom desempenho na política pública
Indenizatórios	Podem ou não estar relacionados a uma política pública	Não estão sujeitos à governança municipal (NA)	Devem ser estabelecidos com base em análise econômica do impacto a ser indenizado

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Quadro 2 – Conceituação dos critérios da Lei do ICMS Solidário, segundo os quesitos avaliados

Nº	Critérios de distribuição do ICMS	Peso%		Quesitos sob avaliação		
		Lei Robin Hood	Lei do ICMS Solidário	Aderência às políticas públicas	Governança municipal	Qualidade da distribuição dos recursos
1	Área geográfica	1,00	1,00	NA	NA	
2	População	2,71	2,70	NA	NA	
3	População dos 50 municípios mais populosos	2,00	2,00	NA	NA	
4	Educação	2,00	2,00			
5	Patrimônio Cultural	1,00	1,00			
6	Esportes	-	0,10			
7	Municípios mineradores	0,11	0,01			
8-a	Meio Ambiente – Unidades de conservação	1,00	1,10			
8-b	Meio Ambiente – Saneamento Ambiental					
8-c	Meio Ambiente – Mata Seca					
9	Recursos Hídricos	-	0,25			
10	Cota Mínima	5,50	5,50	NA	NA	
11	ICMS Solidário	-	4,14		NA	
12	Mínimo per capita	-	0,10	NA	NA	
13	Receita própria	2,00	1,90			
14	Turismo	-	0,10			
15	Produção de alimentos	1,00	1,00			
16	Municípios sede de estabelecimentos penitenciários	-	0,10			
17-a	Saúde – Saúde da Família	2,00	2,00			
17-b	Saúde – Gasto per capita em Saúde					
Total – outros critérios		20,32	25,00	NA		

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A Seção 1 deste capítulo – Avaliação esquemática por critério – traz uma justificativa sumária das razões da atribuição dos conceitos para cada quesito, por critério.

A coluna “Lei Robin Hood”, no Quadro 2 apresentado, presta-se a duas finalidades:

1) mostrar como se deu a evolução do percentual dos recursos do ICMS atribuído a cada critério de distribuição; 2) identificar os critérios criados na Lei do ICMS Solidário. Observa-se, portanto a criação de seis novos critérios, sendo de peso percentual significativo apenas o que dá nome à lei, o ICMS Solidário, que recebeu 4,14pp oriundos dos 4,68pp resgatados do critério VAF.

Uma observação importante no contexto da análise de impacto da Lei do ICMS Solidário é que, alterando um cenário já possível de se classificar como complexo para a distribuição de recursos aos municípios, a nova lei o tornou extremamente complexo. O impacto dessa assertiva atinge diretamente a capacidade de gestão dos municípios para maximizar suas receitas de ICMS.

Outro fator de notória importância é que a nova lei teve uma bem direcionada âncora conceitual. Pode-se afirmar que o legislador firmou um objetivo principal, o de transferir o restante dos recursos reguláveis por lei, mas ainda distribuídos pelo VAF, para um único e forte critério redistributivo. Considerada a sempre complexa distribuição de forças dentro do Parlamento estadual, a tarefa foi cumprida com sucesso ao se conseguir manter 88% dos valores resgatados do VAF, 4,14pp de 4,68pp, vinculados ao critério ICMS Solidário.

Além dessa alteração, podemos constatar que quatro dos novos critérios receberam apenas 0,10 pp cada um para distribuição e o quinto 0,25 pp, totalizando 0,65pp. Nenhuma das demais alterações, elevando ou reduzindo percentuais em critérios antigos e recepcionados na nova lei, ultrapassou o limite de 0,1%.

Acrescente-se como última observação que a maior parte dos critérios antigos teve sua estrutura mantida, com alguns parcos e eventuais ajustes. Isso comprova que, a par das pressões políticas localizadas e atendidas com esses pequenos ajustes, admitiu-se a inclusão de critérios novos sem relevância financeira global, desde que mantida a meta de estabelecimento de um forte critério redistributivo.

Com relação aos conceitos – Fraco, Médio ou Forte –, atribuídos aos quesitos de cada critério e já aplicando a “Matriz de Qualidade de Critério por Natureza”, pode-se comentar em relação a cada quesito:

- **aderência às políticas públicas:** dos critérios com conceito **Fraco ou Médio**, quatro deles referem-se a importantes políticas públicas, o que indica que os parâmetros utilizados para cálculo do índice de distribuição não correspondem mais às metas ou conceitos que orientam essas políticas (Fraco: Educação, Esportes e Produção de alimentos; Médio: Meio ambiente - Saneamento ambiental);
- **nível de governança municipal**
  - dos dez critérios com conceito **Fraco**:
    - seis deles, pela própria natureza distributiva, não poderiam admitir governança municipal (Área Geográfica, População, População dos 50 municípios mais populosos, Cota Mínima, ICMS Solidário e Mínimo *Per Capita*);
    - dois são de natureza indenizatória e têm seus parâmetros definidos fora do âmbito da gestão municipal, portanto, sob as regras atuais não oferecem aos prefeitos essa governança (Municípios Mineradores e Recursos Hídricos);
    - dois, por sua vez, são promotores de políticas públicas (Educação e Produção de Alimentos) e sua fraca governança tem relação direta com os objetos mensurados para formação dos índices de distribuição, o que sugere necessidade de revisão.

- com conceito **Médio**, apresentam-se outros quatro critérios relativos a políticas públicas de relevo, que, coincidentemente, não contam com mecanismos de financiamento robustos, o que pode indicar necessidade de revisão (Patrimônio Cultural, Esportes, Meio Ambiente – Unidades de Conservação e Turismo);
- **qualidade da distribuição dos recursos proporcionada**
  - apenas seis critérios receberam conceito **Forte** nesse quesito, sendo que 3 deles, relativos à promoção de políticas públicas ou de caráter indenizatório, apresentam problemas, representados por conceitos **Fraco** ou **Médio**, no quesito “nível de governança municipal” (Patrimônio Cultural, Turismo e Municípios sede de estabelecimentos penitenciários);
  - por outro lado, sete critérios receberam conceito **Fraco**, apontando que a distribuição poderia ser melhorada pelo aprimoramento da fórmula (Distributivos: Cota Mínima e Mínimo *Per Capita*; Promotores de políticas públicas: Esportes, Meio Ambiente – Mata Seca e Produção de Alimentos; Indenizatórios: População dos 50 municípios mais populosos, Municípios mineradores).

## 1 AVALIAÇÃO ESQUEMÁTICA POR CRITÉRIO

### Área Geográfica

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Médio

O critério Área Geográfica não se correlaciona nem com a adoção de políticas públicas por parte dos municípios nem com a governança municipal. Entretanto, tem uma participação significativa na qualidade da distribuição dos recursos, uma vez que, quanto maior a extensão territorial dos municípios, maiores são os custos para provisão de serviços. Isso não é considerado por nenhuma outra transferência legal para os municípios.

### População

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Médio

O critério População não se correlaciona nem com a adoção de políticas públicas por parte dos municípios nem com a governança municipal. Entretanto, devido ao objetivo de favorecer os municípios mais populosos, tem uma participação significativa na qualidade da distribuição dos recursos, além de contribuir diretamente para diminuir a tendência à concentração verificada com o critério valor adicionado fiscal – VAF – e para atenuar a distorção dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios.

### População dos 50 Municípios Mais Populosos

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Fraco

O critério População dos 50 Municípios Mais Populosos não se correlaciona nem com a adoção de políticas públicas por parte dos municípios nem com a governança municipal. Entretanto, devido ao objetivo de favorecer os municípios mais populosos, especialmente em conjunto com o critério População, tem uma participação na qualidade da distribuição dos recursos, além de contribuir diretamente para diminuir a tendência à concentração verificada com o critério valor adicionado fiscal – VAF – e para atenuar a distorção dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, especialmente para municípios com população elevada, mas baixa atividade econômica. No caso de municípios com população elevada e também atividade econômica elevada, não reflete um caráter tão expressivo de diminuição da concentração verificada com o VAF, além de distribuir para esses municípios um recurso que acaba sendo irrisório diante de seu orçamento.

### Educação

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Médio

Desde a criação do critério Educação, em 1995, o cenário da realidade educacional no Brasil e em Minas Gerais tem sofrido significativas mudanças. Alterações nas macropolíticas voltadas à educação básica e nas prioridades das metas de atendimento, bem como mudanças na pirâmide etária da população escolarizável, são fatores que têm redirecionado a demanda por recursos para a superação de dificuldades específicas e atuais dos municípios, dificuldades estas dissonantes da fórmula de cálculo concebida para o critério Educação.

Os dados de distribuição regional evidenciam o caráter redistributivo das receitas do ICMS entre as regiões do Estado, tendo em vista que as duas regiões com menor PIB *per capita* (Norte e Jequitinhonha-Mucuri) têm sido as mais beneficiadas. Por outro lado, condicionar a apuração da capacidade mínima de atendimento educacional do município à relação entre as receitas a serem aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo-aluno, como determina a fórmula do critério, limita sobremaneira as possibilidades de muitos municípios serem proativos em relação à capacidade de incrementar o montante de recursos advindos da Lei do ICMS ou mesmo impossibilita o acesso aos recursos por parte de um número razoável de municípios.

### Patrimônio Cultural

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Médio
qualidade da distribuição dos recursos	Forte

Há, na literatura especializada, diversas análises sobre o impacto da adoção do critério Patrimônio Cultural na Lei do ICMS Solidário em Minas Gerais. Os autores desses estudos são unânimes em considerar positivo o impacto global da municipalização da política pública de patrimônio cultural, em especial para os municípios menores, os mais favorecidos pelo critério. Os benefícios dizem respeito tanto ao volume de recursos repassado em relação ao conjunto dos critérios, quanto ao montante ponderado pela população.

Do ponto de vista da descentralização federativa, os dados mostram que a política consolidada nos 18 anos de aplicação do critério Patrimônio Cultural – considerada a política estadual de patrimônio mais consistente e continuada no País – responde positivamente às exigências dos estudos sobre o tema, tanto no que se refere à presença de uma estratégia indutora coerentemente aplicada, à qual se deve acoplar a eficiência na coordenação intergovernamental – papel que o lepha vem cumprindo –, quanto no que se refere ao alto grau de adesão dos destinatários.

Além disso, o programa viabilizou a identificação de riquíssimos acervos locais que provavelmente permaneceriam desconhecidos e desprotegidos sem o estímulo estabelecido por meio do critério Patrimônio Cultural.

## Esporte

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Médio
qualidade da distribuição dos recursos	Fraco

Considerando que o critério Esporte se propõe a induzir políticas públicas municipais nessa área, as análises mostraram que o instrumento necessita ser aprimorado para atender a esse fim. Observou-se que o critério tem destacadamente recompensado os municípios pela execução de programas estaduais e por eventos esportivos privados, que não contaram necessariamente com qualquer intervenção da administração municipal para sua realização, no período analisado. Desse modo, o critério não favorece a proatividade dos gestores municipais para a construção de uma política municipal de acesso ao esporte coordenada e coerente com as necessidades da coletividade.

O potencial de governança municipal sobre o critério se mostrou relativo, pois das quatro variáveis da fórmula de cálculo do critério somente duas podem sofrer maior influência de ações das administrações municipais: número de atletas e número de modalidades praticadas nas atividades realizadas.

Com relação à distribuição dos recursos, observou-se que, apesar de ter aumentado consideravelmente o número de municípios beneficiados, passando de 94, em 2011, para 354, em 2014, as análises demonstraram que há grande concentração de recursos, pois apenas 10% dos municípios receberam 50% do montante atribuído ao critério, sendo eles concentrados nas regiões de planejamento Central, Mata e Sul de Minas.

## Municípios Mineradores

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Fraco

O critério foi criado com o objetivo de compensar os municípios que recebiam recursos oriundos do Imposto Único sobre Minerais – IUM – e que deixaram de recebê-lo com a extinção do tributo pela Constituição da República de 1988. Apesar da existência da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM –, recebida por órgãos da administração direta da União, estados, Distrito Federal e municípios onde ocorre a exploração mineral, a legislação mineira relativa ao ICMS manteve os repasses para os municípios que recebiam recursos em 1988, reduzindo progressivamente seu percentual ao longo dos anos.

A progressiva redução do percentual destinado ao critério Municípios Mineradores aponta para o reconhecimento de que ele não mais atende ao espírito da Lei nº12.040, de 1995, a primeira versão da lei Robin Hood, uma vez que não contribui para reduzir a desigualdade da distribuição do ICMS. Além disso, privilegia municípios que não possuem atividade mineral e, conseqüentemente, não precisariam mais ser compensados com a perda de recursos do IUM. Quanto aos municípios que ainda possuem atividade mineral, conforme já foi dito, esses fazem jus ao recebimento da CFEM.

## Meio Ambiente – Unidades de Conservação

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Médio
qualidade da distribuição dos recursos	Médio

Apreende-se que o subcritério Unidades de Conservação – UCs – tem por objetivos incentivar os municípios para que criem UCs e compensar aqueles que apresentam porções de território abrangidas por UCs criadas pela União ou pelo Estado. Avaliando os efeitos desse subcritério no período 2000-2012, pode-se afirmar que, entre 2000 e 2003, ele contribuiu para incentivar os municípios a criar unidades, tendo esse impulso sido freado a partir de 2006, com mudança de foco do subcritério da quantidade para a qualidade das áreas protegidas. Desse modo, cabe afirmar que o subcritério adere à política pública à qual se relaciona. Deve-se notar que a distribuição das unidades de conservação é bastante diferenciada entre as regiões, o que se reflete no padrão da distribuição dos recursos do subcritério.

Ao criarem e manterem UCs, os municípios têm governança sobre os valores a que fazem jus, já que grandes áreas bem geridas resultarão em repasses maiores que áreas pequenas ou com gestão de má qualidade. O mesmo não ocorre, porém, quando os municípios têm seus territórios abrangidos por UCs estaduais ou federais. Nesses casos, na medida em que as ações municipais exercem pouca influência no cálculo do Fator Qualidade (das UCs estaduais ou federais), os municípios apresentam governança limitada sobre os valores que recebem. Além disso, há queixas quanto aos valores re-

passados aos municípios por unidade de conservação, considerados sensivelmente inferiores ao VAF decorrente de atividades econômicas que poderiam ser desenvolvidas no território caso a área não fosse protegida.

### Meio Ambiente – Saneamento Ambiental

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Médio
qualidade da distribuição dos recursos	Médio

O subcritério remunera os municípios que implanta(ram) equipamentos de saneamento, o que se coaduna com a política ambiental estadual, especialmente nos temas recursos hídricos, resíduos sólidos, controle de poluição e proteção da biodiversidade. Vislumbram-se, porém, alguns pontos em que as disposições da Lei do ICMS Solidário não se harmonizam com o restante da legislação de saneamento vigente, como deliberações normativas do Copam estabelecendo que os municípios atendam a, no mínimo, 60% de sua população urbana, enquanto o subcritério remunera aqueles que atendem a apenas 50%.

Os municípios possuem importante governança sobre os repasses do critério, já que são os entes responsáveis pela prestação dos serviços de saneamento básico. No entanto, há um limite temporal para recebimento desses recursos, contado a partir do licenciamento do empreendimento. Os repasses estão distribuídos entre municípios de todas as regiões do Estado, mas pode-se dizer que o subcritério desempenha papel limitado no incentivo à adoção das políticas de saneamento aos municípios dotados de menor receita.

### Meio Ambiente – Mata Seca

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Médio
qualidade da distribuição dos recursos	Fraco

Entende-se que a aplicação do subcritério Mata Seca contribui para a política de meio ambiente na medida em que privilegia a preservação de ecossistema especialmente sensível, que está sujeito à desertificação e vem sofrendo com altos índices de desmatamento. Isso porque o repasse de recursos aos municípios leva em consideração a existência de Mata Seca – complexo vegetacional protegido por lei – em seus territórios. No entanto, a aplicação da lei estadual que define o ecossistema Mata Seca – Lei nº 17.353, de 2008<sup>3</sup> –, e não da Lei Federal nº 11.428, de 2006<sup>4</sup>, a Lei da Mata Atlântica, resulta no cômputo de uma área menor de ocorrência de Mata Seca no Estado.

3 MINAS GERAIS. **Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a alteração do uso do solo nas áreas de ocorrência de Mata Seca.

4 BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

Registre-se que, apesar da Lei nº 17.353, de 2008, ter sido revogada pela Lei nº 20.922, de 2013, o órgão estadual responsável pela apuração dos dados técnicos desse subcritério continua a utilizar o conceito de Mata Seca nela contida.

Sendo a Mata Seca um complexo vegetacional definido em lei, os municípios onde pode ocorrer são pré-definidos. Tais municípios possuem alguma governança sobre o critério ao fomentarem a proteção desse complexo vegetacional – que é verificada por monitoramento. No entanto, entende-se que a metodologia atual utilizada pelo Instituto Estadual de Florestas carece de aprimoramento.

### Recursos Hídricos

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Forte

O critério Recursos Hídricos não está vinculado a uma política pública específica. Ele tem o objetivo de compensar os municípios pela perda de porção de terra destinada à formação de reservatórios para fins de geração de energia elétrica. Destaque-se que os municípios contemplados por esse critério são apenas aqueles que possuem áreas alagadas, mas não são sede da usina, pois os que são sede recebem recursos do ICMS oriundos da atividade econômica da usina por meio do VAF. O critério atende aos seus objetivos.

Não há capacidade de governança municipal sobre os recursos distribuídos pelo critério, já que o cálculo tem como base o valor adicionado das operações de geração de energia elétrica de cada usina e a área do reservatório. Como o espírito do critério é compensatório, é esperado que sua distribuição seja concentrada em determinados municípios, por isso a qualidade dessa distribuição é considerada forte.

### Cota Mínima

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Fraco

O critério Cota Mínima corresponde à parcela a ser distribuída em igual valor para todos os municípios, garantindo assim um valor mínimo de distribuição. As análises mostraram que ano a ano a importância desse critério nas receitas municipais vem diminuindo e que, por ele determinar um valor de repasse igual para todos os municípios, em tese uma perfeita igualdade na distribuição, acaba por tratar da mesma forma municípios com realidades, portes e populações diferentes. Tampouco há governança municipal sobre esse critério.

A perda de importância dos repasses pelo critério Cota Mínima como fonte de recursos dos municípios, sua ineficiente redistribuição de recursos e a ausência de governança municipal podem sugerir que talvez não seja mais necessário garantir um valor mínimo de repasse igual para todos. Dependendo da intenção do legislador quanto aos objetivos da distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios, o percentual atribuído ao critério poderia ser remanejado, pelo menos parcialmente, para critérios mais aderentes às políticas públicas almejadas.

### ICMS Solidário

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Forte

Como o objetivo do critério é reduzir as desigualdades existentes entre as receitas dos municípios, diluindo o peso da movimentação econômica na distribuição dos recursos do ICMS, as análises mostraram que ele foi efetivo nesse sentido. É um critério que acaba por compensar eventuais reduções de repasses levando em conta os demais critérios da lei (à exceção do Mínimo *Per Capita*). E como o VAF é o critério com maior participação, o “ICMS Solidário” é efetivo nessa redistribuição. A governança municipal sobre ele, porém, é quase nula, visto que é calculado levando-se em conta quase todos os outros critérios e o tamanho da população de cada cidade.

Os municípios beneficiados por esse critério deveriam contribuir com melhorias na prestação de serviços públicos para terem acesso à totalidade dos recursos por ele distribuídos. Poderia haver, por exemplo, percentuais do recurso decorrente desse critério condicionados a metas de melhoria nos serviços públicos. Seria uma forma tanto de o município ter algum tipo de governança sobre o repasse dos recursos quanto de o Estado incentivar a melhoria da prestação dos serviços.

### Mínimo *Per Capita*

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Fraco

O objetivo do critério é reduzir as desigualdades existentes entre as receitas dos municípios, de forma a diluir o peso da movimentação econômica na distribuição dos recursos do ICMS, complementando a compensação feita pelo critério ICMS Solidário. Entretanto, as análises mostraram que ele não propiciou redução nessas desigualdades. Pelo contrário, acabou por reduzir levemente a redistribuição feita por aquele critério. Outro ponto fraco é que ele acabou beneficiando pouquíssimos municípios. Por depender do cálculo de todos os demais critérios da lei, ele não está sujeito a qualquer tipo de governança municipal.

Possivelmente, se os recursos desse critério fossem incorporados, por exemplo, pelo critério ICMS Solidário ou outro com efeito redistributivo, haveria maior efetividade na redução da desigualdade de renda entre os municípios.

### Receita Própria

aderência às políticas públicas	Médio
governança municipal	Forte
qualidade da distribuição dos recursos	Forte

O critério Receita Própria tem seu fundamento na decisão do Estado de incentivar a implementação e a execução de políticas de gestão tributária e fiscal nos municípios mineiros no tocante aos tributos sobre os quais a Constituição da República lhes atribui competência para legislar. É evidente que a consecução desse objetivo produz externalidades positivas, derivadas do incremento na geração de recursos próprios, relacionadas à governança municipal sobre a execução de políticas de educação, assistência social, saúde, cultura, desenvolvimento local, meio ambiente e segurança, por exemplo.

A observação dos dados da série histórica da distribuição evidencia um padrão de tendência crescente na apropriação do critério por parte do conjunto de municípios, com ênfase para as regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas. Isso evidencia que os municípios dessas regiões se apropriaram da governança municipal potencial própria do critério, sobretudo quanto àquelas cidades situadas na faixa Até a Mediana da distribuição analisada, isto é, a metade dos municípios que historicamente detêm as menores apropriações médias dos recursos do ICMS para o período estudado (2000 a 2012) nessas regiões.

### Turismo

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Médio
qualidade da distribuição dos recursos	Forte

O critério Turismo é indutor de políticas públicas municipais e é um dos principais instrumentos para estimular a adesão a circuitos turísticos, pilar da política estadual de turismo. Possui ainda distribuição de recursos que favorece aqueles municípios que têm melhores políticas e baixa receita líquida *per capita*.

Entretanto, a exigência de constituição de um fundo municipal de turismo parece desnecessária, visto que a constituição de fundos é instituto crescentemente ultrapassado em termos de gestão orçamentária e complexifica a gestão municipal. Além disso, são necessários aperfeiçoamentos ao regulamento do critério, de forma a reduzir mal-entendidos quanto à sua interpretação, que por vezes, resultam na não habilitação de municípios.

## Produção de Alimentos

aderência às políticas públicas	Fraco
governança municipal	Fraco
qualidade da distribuição dos recursos	Fraco

O critério pondera a distribuição de seus recursos por meio de pesos percentuais atribuídos a quatro quesitos ou subcritérios: Área Cultivada, Número de Pequenos Produtores, apoio à produção e controle social. Na revisão legislativa que aprovou a Lei do ICMS Solidário, além da alteração de pesos relativos dos quesitos, o subcritério Controle Social passou a avaliar exclusivamente a existência de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR –, o que fez desse quesito o único dos quatro alinhado com as políticas de segurança alimentar e que tem como um de seus pilares o desenvolvimento e a inclusão da agricultura familiar. Esse segmento produtivo é responsável por significativa parcela da alimentação cotidiana da população, daí entendermos que o critério Produção de Alimentos deve manter relação estreita com essa linha de políticas públicas.

Consideradas as observações expostas, os demais quesitos, responsáveis pela distribuição de 95% dos recursos destinados ao critério Produção de Alimentos apresentam fraco desempenho sob os três pontos de avaliação esquemática. Justifica-se tal afirmação pelo fato de a área cultivada somar áreas de plantio empresarial de grãos, destinados essencialmente para a exportação, com áreas de fruticultura e olerícolas, desconsiderando a política pública afeta ao critério. E ainda por incluir áreas de pastagem artificial, com base quase sempre no Censo Agropecuário de 2006<sup>5</sup>, sem qualquer critério de classificação de produtividade ou degradação da cultura. Por sua vez, o quesito número de “pequenos produtores” despreza o conceito de agricultor familiar estabelecido na Lei Federal nº 11.326/2006<sup>6</sup>, contando basicamente com o cadastro da Emater-MG, em vez do número de DAPs ativas, documento hábil do Ministério de Desenvolvimento Agrário para acesso ao Pronaf, PNAE e PAA, principais programas destinados à agricultura familiar. Por fim, o apoio à produção é apurado sem padrão fixo, contando qualquer atendimento realizado a produtores rurais, o que distorce a ação de Ater focada na agricultura familiar.

Além, portanto, de não primar pela aderência às políticas públicas, esses quesitos fogem à governança municipal, excetuado como já citado o controle social, e promovem a distribuição de recursos com fraca qualidade, uma vez que são frequentes a padronização frouxa e o uso de dados desatualizados.

5 CENSO AGROPECUÁRIO, Rio de Janeiro: IBGE, p. 1-777, 2006.

6 BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

## Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Médio
qualidade da distribuição dos recursos	Forte

O critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários incrementa os repasses do ICMS aos municípios onde há estabelecimentos prisionais do Estado em funcionamento. A maior parte dos municípios mineiros não possui estabelecimento prisional, resultando disso que 285 municípios receberam recursos por esse critério. Os dois municípios que mais receberam recursos segundo esse critério foram Ribeirão das Neves e São Joaquim de Bicas, que abrigam os principais complexos penitenciários do Estado.

Esse critério de redistribuição do ICMS possui natureza indenizatória, na medida em que sua concessão busca retribuir ao município o esforço decorrente da existência de unidade prisional estadual em seu território, já que os presos e a migração de suas famílias para o município tendem a ampliar a demanda local por infraestrutura, projetos sociais e serviços públicos. Deve-se frisar também que os 285 municípios que recebem recursos do ICMS por esse critério cumprem funções regionais, atendendo presos de outros municípios da comarca e até da macrorregião em que se situam.

## Saúde – Saúde da Família

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Forte
qualidade da distribuição dos recursos	Médio

O subcritério apresenta aderência à política visto que a atenção à saúde da família continua como estratégia de fundamental importância no Sistema Único de Saúde – SUS. Além de fatores de estímulo ofertados pela própria política de saúde, a inserção, pela mencionada lei, do critério Saúde na repartição dos recursos oriundos do ICMS operou como indutor para o aumento da cobertura. A partir da edição da lei, a cobertura chegou a 67,99% da população em 2008 e, após a edição da Lei do ICMS Solidário, em 2009, a cobertura chegou, em 2014, a 86,37 % de toda a população do Estado. Esse aumento indica que houve significativo incremento no número de municípios que desenvolvem e mantêm em funcionamento a estratégia de saúde da família. O subcritério apresenta, ainda, forte capacidade de governança municipal, pois a implantação de equipes de saúde da família é responsabilidade dos municípios.

Consideramos médio o nível de qualidade da distribuição dos recursos financeiros referentes ao subcritério, pois percebemos comportamentos diferentes para cada região, ao avaliarmos a participação relativa na apropriação dos recursos financeiros. A título de exemplo, se comparamos a distribuição pelo subcritério saúde da Família em duas regiões – a Central e a Jequitinhonha-Mucuri –, verificamos que, na Central, a

maior parcela dos recursos foi para os municípios que já recebiam mais recursos, ao passo que, na região do Jequitinhonha-Mucuri, houve certa migração de recursos para municípios menores e com baixa arrecadação.

### Saúde – Gasto *Per Capita* em Saúde

aderência às políticas públicas	Forte
governança municipal	Forte
qualidade da distribuição dos recursos	Médio

O subcritério apresenta aderência à política visto que, conforme a Emenda Constitucional nº 29/2000<sup>7</sup>, regulamentada pela Lei Complementar nº 141/2012<sup>8</sup>, União, estados e municípios devem aplicar obrigatoriamente uma porcentagem mínima em ações e serviços públicos de saúde. Esse percentual foi fixado em 15% da receita corrente líquida para os municípios, mas atualmente a maior parte deles vem gastando muito mais do que o percentual constitucional estabelecido.

O subcritério apresenta, ainda, forte capacidade de governança municipal, pois o SUS tem direção única em cada esfera de governo, com ênfase na descentralização dos serviços para os municípios ou para regiões. O serviço de saúde organiza-se em rede hierarquizada, isto é, composta de várias unidades interligadas, segundo os níveis de densidade tecnológica — baixa, média e alta. Nessa rede, a assistência à saúde é organizada por regiões. A assistência de baixa densidade tecnológica, também chamada de atenção básica ou primária, deve ser prestada por todos os municípios, sendo o município o principal responsável pela gestão da rede de serviços de saúde e, por conseguinte, pela prestação direta da maioria das ações e programas de saúde. Nesse sentido, o gestor municipal de saúde administra seus gastos em saúde em função das responsabilidades assumidas na rede e dos recursos disponíveis.

Consideramos médio o nível de qualidade da distribuição dos recursos financeiros pelo subcritério, pois, pela avaliação da participação relativa na apropriação dos recursos financeiros, percebemos comportamentos diferentes para cada região. A título de exemplo, se comparamos a distribuição pelo subcritério Gasto *per Capita* em Saúde em duas regiões — a Central e a Jequitinhonha-Mucuri —, em linhas gerais podemos concluir que, para o subcritério, em todos os quartis da região Central, houve um aumento da participação relativa dos municípios, mas o aumento foi maior para os municípios que mais recebem recursos, em termos médios (4º quartil); já na região Jequitinhonha-Mucuri todos os quartis avaliados tiveram uma redução na sua participação relativa.

7 BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

8 BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

CENSO AGROPECUÁRIO, Rio de Janeiro: IBGE, p. 1-777, 2006. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a alteração do uso do solo nas áreas de ocorrência de Mata Seca. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17353&comp=&ano=2008&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17353&comp=&ano=2008&aba=js_textoAtualizado#texto)> . Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

**PARTE 2**  
**AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA QUALIDADE DOS  
CRITÉRIOS DA LEI DO ICMS SOLIDÁRIO**



## CAPÍTULO 3 – CRITÉRIO ÁREA GEOGRÁFICA

**Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Direito Constitucional e  
Administração Pública – ALMG.

**Cristina de Noronha Magalhães**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

Esse critério é calculado pela relação percentual entre a área geográfica do município e a área total do Estado, informadas pelo Instituto de Geoinformação e Tecnologia<sup>1</sup> – Igtec –, e tem como objetivo procurar favorecer os municípios com maiores extensões territoriais. Nos termos do Anexo I da Lei do ICMS Solidário, o percentual dos repasses do ICMS para esse critério é 1,00%. Participam desse critério todos os municípios.

O critério Área Geográfica é apurado pela Fundação João Pinheiro<sup>2</sup> – FJP –, com base nos dados fornecidos pelo Igtec e nem a forma de sua apuração nem o seu percentual foram alterados pela Lei nº 18.030, de 2009<sup>3</sup>, comparativamente à lei que a antecedeu, ou seja, a Lei nº 13.803, de 2000<sup>4</sup>, a chamada Lei Robin Hood (art. 1º, II e Anexo I).

### 2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO CRITÉRIO

O critério Área Geográfica tem participação percentual de 1,0% e é definido pela relação percentual entre a área geográfica do município e a área total do Estado. De maneira distinta de outros critérios e embora represente um percentual relativamente reduzido se comparado aos demais critérios, ele procura proporcionar alguma compensação àqueles municípios cujos custos para a oferta de serviços públicos são mais elevados em razão da maior extensão territorial. Tal critério objetiva compensar os municípios que têm maior extensão territorial e, conseqüentemente, têm custo mais alto para oferta de serviços públicos.

---

1 INSTITUTO DE GEOINFORMAÇÃO E TECNOLOGIA – Igtec. **Portal**. Belo Horizonte, s.d.

2 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

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

4 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Cabe ressaltar que as áreas dos municípios sofrem alterações, ainda que pequenas, causadas por ajustes cartográficos, de um ano para o outro, cabendo a medição dessas alterações ao Igtéc.

É um critério relevante, dado que a extensão territorial não é considerada em nenhuma das transferências municipais.

Convém, ainda, a título ilustrativo, fazer um contraponto com uma das espécies de transferências constitucionais, prevista no art. 159, I, “b”, da Constituição Federal<sup>5</sup>. Referida transferência constitucional é de extrema importância para os municípios e é feita pela União, relativamente a um percentual da arrecadação de impostos federais (Imposto de Renda – IR – e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) que é destinado ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A distribuição de recursos ao citado FPM leva em consideração a população dos municípios, situando-a em faixas a cada uma das quais é atribuído um coeficiente. Ainda sobre o FPM, no que se refere às capitais, além da população, a renda *per capita* também é considerada para fins de distribuição de recursos. Observa-se, então, que para a alocação de recursos no âmbito do FPM o critério adotado não diferencia se a população é concentrada ou dispersa no espaço geográfico municipal.

Assim, é razoável a utilização do critério área geográfica, considerando-se sua análise conjunta com os demais critérios da Lei do ICMS Solidário, em especial com o critério população, principalmente no que se refere aos municípios de tamanho maior do que a média estadual.

Corroborando as assertivas acima, destacamos a tabela a seguir, a qual contém os dez maiores municípios mineiros em extensão territorial, os valores a eles repassados pelos critérios Área Geográfica e VAF e pelo ICMS Solidário total, e as relações percentuais entre o repasse pelo critério Área Geográfica e o repasse total pelo ICMS Solidário – %AG – e entre o repasse pelo critério VAF e o repasse total pelo ICMS Solidário – %VAF.

---

5 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

**Tabela 1 – Valores de ICMS transferidos para os 10 maiores municípios em área geográfica, totais e por critério Área Geográfica (AG) e VAF, sob a vigência da Lei do ICMS Solidário – Minas Gerais, 2012**

Município	Área geográfica em 2012 (km²)	Repasses por critério (R\$)			Participação relativa (%)	
		Área Geográfica (AG)	ICMS Solidário	VAF	AG	VAF
João Pinheiro	10.711,57	1.189.645,13	11.219.501,96	7.150.794,86	10,60	63,74
Unaí	8.438,43	937.186,35	27.201.384,68	21.230.366,67	3,45	78,05
Paracatu	8.229,11	913.938,91	35.840.979,03	29.713.859,68	2,55	82,90
Buritizero	7.236,21	803.665,81	5.680.933,47	2.899.917,43	14,15	51,05
Januária	6.670,41	740.827,05	6.313.955,53	1.653.076,77	11,73	26,18
Arinos	5.273,47	585.680,56	3.646.930,66	1.058.161,63	16,06	29,02
Buritis	5.219,91	579.693,71	11.292.783,25	8.878.397,48	5,13	78,62
Prata	4.851,43	538.808,07	10.344.921,62	7.644.065,82	5,21	73,89
Uberaba	4.540,51	504.276,73	119.299.917,34	104.866.478,89	0,42	87,90

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) INSTITUTO DE GEOINFORMAÇÃO E TECNOLOGIA – Igtec. Belo Horizonte, s.d.

(2) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

INSTITUTO DE GEOINFORMAÇÃO E TECNOLOGIA – Igtec. Belo Horizonte, s.d. Disponível em: <<http://www.igtec.mg.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.



## CAPÍTULO 4 – CRITÉRIO POPULAÇÃO

**Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Direito Constitucional e Administração Pública – ALMG.

**Cristina de Noronha Magalhães**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia. – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

Esse critério é calculado pela relação percentual entre a população residente no município e a população total do Estado, medida segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O objetivo desse critério é procurar favorecer os municípios mais populosos. Nos termos do Anexo I da Lei do ICMS Solidário<sup>1</sup>, o percentual da distribuição dos recursos para esse critério é 2,70%. Participam desse critério todos os municípios.

O critério População é apurado pela Fundação João Pinheiro<sup>2</sup> – FJP –, com base nos dados fornecidos pelo IBGE, e sua forma de apuração não foi alterada pela Lei nº 18.030, de 2009, comparativamente à lei que a antecedeu, ou seja, a Lei nº 13.803, de 2000<sup>3</sup>, a chamada Lei Robin Hood (art. 1º, III). Entretanto, à luz da citada lei anterior, seu percentual era 0,01p.p. maior, ou seja, era de 2,71%.

### 2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO CRITÉRIO

Esse critério contribui para diminuir a tendência à concentração representada pelo critério VAF. O VAF representa o movimento econômico do município, ou seja, o potencial de cada município para gerar receitas públicas. Os municípios com maior atividade econômica, portanto, são aqueles que têm maior potencial para gerar maior arrecadação do ICMS (receita de tributo, isto é, receita pública derivada). Nesse sentido, os municípios com VAF mais alto terão aptidão para receber maior percentual de transferência

- 
- 1 MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.
  - 2 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)
  - 3 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

de ICMS, pela regra do art. 158, parágrafo único, I, da Constituição Federal<sup>4</sup>, positivada aqui em Minas na Constituição do Estado<sup>5</sup>, em seu art. 150, §1º, I, bem como por meio da Lei nº 18.030, de 2009, em seu art. 1º, I. Ocorre que outro viés do VAF é que os municípios que têm tal valor mais elevado não necessariamente são aqueles que têm maior população. Vejamos alguns exemplos:

**Tabela 1 – VAF per capita em três municípios escolhidos – Minas Gerais, 2012**

Município	População (hab.)	VAF (R\$)	VAF per capita (R\$)
Jeceaba	5.340	292.886,51	54,85
Alfredo Vasconcelos	6.150	509.563,61	82,86
Mário Campos	13.396	1.055.767,80	78,81

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) IBGE.

(2) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Assim, um município com VAF elevado e população baixa não necessariamente terá uma cota-parte *per capita* elevada, no que se refere ao ICMS. Os exemplos acima comprovam isso.

Partindo-se dessas premissas, o critério População é muito importante para possibilitar uma melhor distribuição do ICMS entre os municípios.

Analisando-se os dados, observa-se que a maior parte do percentual distribuído por esse critério, isto é, 35,60%, foi destinada à região Central, a mais populosa do Estado, sendo que o valor repassado a Belo Horizonte corresponde a 12% do valor distribuído por esse critério. Assim, verifica-se que, à luz do critério populacional, a capital, embora possua maior atividade econômica, foi beneficiada em relação a outros municípios populosos do Estado localizados fora da região central.

Convém, ainda, a título ilustrativo, fazer um contraponto com uma das espécies de transferências constitucionais, prevista no art. 159, I, “b”, da Constituição Federal. Referida transferência constitucional é de extrema importância para os municípios e é feita pela União, relativamente a um percentual da arrecadação de impostos federais (Imposto de Renda – IR – e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) destinado ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

4 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

5 MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012.

A distribuição de recursos ao citado FPM leva em consideração a população dos municípios, situando-a em faixas a cada uma das quais é atribuído um coeficiente. Ainda sobre o FPM, no que se refere às capitais, além da população, a renda *per capita* também é considerada para fins de distribuição de recursos. Entretanto, numa mesma faixa populacional, segundo o critério para distribuição do FPM, podem estar municípios com realidades muito distintas. Por exemplo, em relação ao índice 0,6 do FPM, que corresponde à primeira faixa populacional, que vai de 1 a 10.188 habitantes, o universo de municípios que se enquadram em tal critério pode ser muito vasto e distinto, levando-nos à conclusão de que, quanto ao critério do FPM, pode haver uma distorção em relação aos municípios que se encontram mais próximos ao valor superior da faixa populacional.

Como outro exemplo, se analisarmos o índice 0,4 do FPM, no qual se enquadram os municípios com população igual ou superior a 156.216 habitantes, também poderemos vislumbrar tal distorção – que, na verdade, poderá se manifestar em todas as faixas populacionais, relativamente aos municípios que se encontrarem mais próximos ao valor superior de cada faixa. Some-se a esse argumento o fato de que, pelo critério de faixas populacionais adotado pelo FPM, um município que se encontra no limite superior da faixa populacional depara-se com uma distorção em relação ao município que se encontra no limite inferior da faixa populacional seguinte. Por exemplo, na primeira faixa populacional, já citada acima, encontram-se os municípios que possuem entre 1 e 10.188 habitantes, e à referida faixa é atribuído o índice 0,6. A segunda faixa populacional começa com 10.189 habitantes, mas o índice é 0,8, ou seja, poderemos ter dois municípios com a diferença mínima de população e, no entanto, 0,2 de diferença no índice do FPM.

Por outro lado, se analisarmos o ICMS Solidário, em especial à luz do critério População, este permite um incremento na distribuição do imposto, no sentido oposto à distorção citada, pois se está tratando da relação percentual entre a população residente no município e a população total do Estado. Nesse sentido, um município mais populoso, ao menos em tese, demandará mais recursos para suprir custos de, por exemplo, serviços públicos. Assim, se receber uma destinação de ICMS conforme essa demanda (refletida pelo critério População), estaremos diante de um mecanismo de melhor distribuição dos recursos do tributo. E o fato de um município que já recebe pelo critério População vir a receber também pelo critério População dos 50 Municípios mais Populosos, ao menos em tese, só reforça esse argumento. Tais critérios, somados, equivalem a 4,70%.

Cabe ressaltar que essa distorção é maior nos municípios menos populosos do Estado.

Dessa feita, o FPM traz distorção para o município que fica no limite superior da faixa. O critério população da lei do ICMS solidário diminui isso, especialmente se combinada com o critério “população dos 50 municípios mais populosos”, somando 4,70%.

Observamos, portanto, a importância do critério População e, em especial, da maneira como ele é utilizado na Lei do ICMS Solidário. Podemos exemplificar positivamente

a adoção desse critério para municípios que têm população elevada, mas baixa atividade econômica, como aqueles que têm característica de cidade-dormitório, como o Município de Ribeirão das Neves. No entanto, tal critério não é isento de críticas, pois pode haver um município com população elevada, mas também atividade econômica elevada, como o Município de Betim, o que não refletiria um caráter tão expressivo de diminuição da concentração que o VAF representa, conforme explicitado no relatório do critério População dos 50 mais populosos.

A título ilustrativo, destacamos que há doutrina no sentido de que a finalidade dos 25% distribuídos pelos estados conforme lei própria (art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal) é evitar a guerra fiscal entre os municípios. Nesse sentido, citamos Roque Antonio Carrazza (2011)<sup>6</sup>, que assim leciona:

Graças ao percentual previsto neste inciso II, todos os Municípios localizados no território do Estado acabam de algum modo partilhando o produto da arrecadação do ICMS. Não fosse assim, pequenos Municípios, onde são realizadas poucas operações ou prestações tributadas por meio de ICMS, ficariam à margem do progresso do Estado e se sentiriam inclinados a encetar verdadeiras guerras fiscais dentro da região onde se localizam, o que a Carta Magna absolutamente não permite. (CARRAZZA, 2011, p. 678.) (Grifo nosso.)

Assim, o critério População objetiva reduzir a concentração dos recursos. De toda forma, a redução é louvável, especialmente considerando-se, conforme doutrina citada, que a norma constitucional que determinou a repartição da receita tributária do ICMS, no que se refere à parcela sobre a qual o estado tem autonomia na determinação dos critérios de distribuição do referido imposto aos municípios (art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal), buscou evitar a guerra fiscal entre esses.

---

6 CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 15. ed. rev. amp. até a Emenda Constitucional 67/2011, e de acordo com a Lei Complementar 87/1996, com suas ulteriores modificações. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 678.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 15. ed. rev. amp. até a Emenda Constitucional 67/2011, e de acordo com a Lei Complementar 87/1996, com suas ulteriores modificações. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 678.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.



## CAPÍTULO 5 – CRITÉRIO POPULAÇÃO DOS 50 MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS

**Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Direito Constitucional e Administração Pública – ALMG.

**Cristina de Noronha Magalhães**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

Esse critério é apurado pela relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta municípios mais populosos do Estado e a população total desses municípios, medida segundo dados do IBGE, tendo como objetivo contemplar os 50 municípios mais populosos do Estado. Nos termos do Anexo I da Lei do ICMS Solidário<sup>1</sup>, o percentual da distribuição dos recursos para esse critério é 2,00%.

O critério População dos 50 Municípios Mais Populosos é apurado pela Fundação João Pinheiro<sup>2</sup> – FJP –, com base nos dados fornecidos pelo IBGE. Nem a forma de apuração nem o seu percentual foram alterados pela Lei nº 18.030, de 2009, comparativamente à lei que a antecedeu, ou seja, a Lei nº 13.803, de 2000<sup>3</sup>, a chamada Lei Robin Hood (art. 1º, IV).

### 2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO CRITÉRIO

Percebe-se na prática que esse critério, População dos 50 Municípios Mais Populosos, juntamente com o critério População, objetiva contribuir para diminuir a tendência à concentração representado pelo critério VAF. Assim, assim como o critério população, o critério População dos 50 Municípios Mais Populosos objetiva possibilitar uma melhor distribuição do ICMS entre os Municípios. Além disso, ao se analisar o ICMS solidário em contraponto com o Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, percebe-se uma tentativa de incremento na distribuição do imposto, no sentido oposto à distorção criada pelo FPM. Assim, um município que já recebe pelo critério População pode vir a receber também pelo critério População dos 50 Municípios Mais Populosos. Tais critérios, somados, equivalem a 4,70%.

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

2 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

3 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Analisando-se os dados, observa-se que a maior parte do percentual distribuído por esse critério, isto é, 51,62%, foi destinada à região Central, a mais populosa do Estado e o percentual restante, 48,38%, foi destinado às outras regiões de planejamento.

Ainda, o valor repassado a Belo Horizonte por esse critério foi de 23,15% do valor distribuído, o que corresponde à R\$ 30.173.260,80. Verifica-se que a capital foi beneficiada em relação aos municípios de outras regiões de planejamento como Montes Claros, no Norte de Minas, que recebeu R\$ 4.630.760,91 por esse critério, e Coronel Fabriciano, no Rio Doce, que recebeu R\$ 1.317.568,48, embora concentre uma maior atividade econômica (maior VAF).

Analisando os municípios de Ribeirão das Neves e Betim, ambos incluídos dentre os 50 municípios mais populosos, podemos observar o explicado acima:

**Tabela 1 – Transferência de ICMS, total e pelos critérios População e População dos 50 Municípios mais Populosos, e de FPM para Ribeirão das Neves e Betim – Minas Gerais, 2012**

Município	Ribeirão das Neves	Betim
População (hab.)	299.728	383.570
Transferência de ICMS (R\$)	28.341.136,52	540.736.050,40
Transferência de ICMS pelo critério População (R\$)	2.637.574,90	3.421.419,69
Participação relativa do critério População na transferência de ICMS (%)	9,31	0,63
Transferência de ICMS pelo critério 50 municípios mais populosos (R\$)	3.790.877,51	4.851.250,93
Participação relativa do critério População dos 50 municípios mais populosos na transferência de ICMS (%)	13,36	0,90
FPM (R\$)	56.449.593,36	56.449.593,36

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Por um outro lado, de uma maneira ampla, mas nem sempre verdadeira, municípios mais populosos tendem a possuir melhor infraestrutura para prestação de serviços. Assim, esses municípios acabam tendo um papel importante em algumas políticas públicas realizadas de maneira regionalizada, atendendo, assim, cidadãos de municípios menores que se localizam próximos dos municípios mais bem equipados. Conseqüentemente, esses municípios se tornam polos e tendem a ter despesas maiores, e, portanto, é justo que eles sejam compensados pelo gasto a mais derivado do atendimento à população de outros municípios.

Pensando nessa linha, garantir que esses “municípios polo”, e não necessariamente os mais populosos possam ser compensados através do repasse do ICMS Solidário poderia dar mais efetividade ao critério ora analisado.

Observamos, portanto, a importância do critério População dos 50 Municípios Mais Populosos. Podemos exemplificar positivamente a adoção desse critério para municípios que têm população elevada, mas baixa atividade econômica, como aqueles que têm característica de cidade-dormitório, por exemplo, o Município de Ribeirão das Neves. No entanto, tal critério não é isento de críticas, pois pode haver um município com população elevada, mas também atividade econômica elevada, como o Município de Betim, o que não refletiria um caráter tão expressivo de diminuição da concentração que o VAF representa, além de distribuir para um município com atividade econômica elevada um recurso que acaba sendo irrisório diante de seu orçamento, e que, por outro lado, poderia ser bastante significativo para um município com menor atividade econômica.

## REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.



## CAPÍTULO 6 – CRITÉRIO EDUCAÇÃO

**Adriana Cláudia Teixeira de Souza**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte – ALMG.

**Celina de Souza Teixeira**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte – ALMG.

**Gustavo Rafael da Silva Faria – ALMG**

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte – ALMG.

### 1 OBJETIVOS E FORMA DE CÁLCULO DO CRITÉRIO

O critério Educação visa a incrementar a participação dos municípios na oferta de educação pública, por meio do estímulo à ampliação da capacidade de atendimento das redes municipais. O percentual reservado ao critério Educação pela Lei nº 18.030, de 2009<sup>1</sup>, em vigor, é de 2% da cota-parte do ICMS a ser distribuída aos municípios.

O Índice Básico – ICMAi – de cada município resulta da divisão entre o número de alunos atendidos na rede municipal de ensino – MRMi –, computadas as matrículas em todos os níveis e modalidades da educação básica, e a Capacidade Mínima de Atendimento do município – CMAi –, assim definido:

ICMAi =	$\frac{\text{MRMi}}{\text{CMAi}}$
---------	-----------------------------------

A CMAi, por sua vez, corresponde à relação entre o valor correspondente a 25% dos impostos e transferências percebidos pelo município (mínimo exigido pela Constituição Federal para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE) e o valor relativo ao custo-aluno, fixado pela Secretaria de Estado de Educação para cada exercício:

CMAi = receitas de impostos e transferências a serem aplicados em MDE (mínimo constitucional de 25%) / custo-aluno anual

A fixação do valor do custo-aluno considera a relação entre o somatório da receita destinada à MDE para todos os municípios e o total de alunos matriculados nas redes estadual e municipal.

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

Para que o município tenha direito a receber recursos provenientes do critério Educação deve alcançar pelo menos 90% da sua capacidade mínima de atendimento, ou seja, se a  $CMAi = 100$ , pelo menos 90 alunos devem estar matriculados na rede municipal.

Para a efetivação da distribuição dos recursos com base nesse critério, após a identificação dos municípios que fazem jus ao recebimento da parcela correspondente, efetua-se o seguinte cálculo:

PEi =	$\frac{ICMAi \times 100}{\sum ICMAi}$
-------	---------------------------------------

Onde:

Pei é o Índice de Educação do município;

ICMAi é o resultado da divisão entre o número de matrículas na rede municipal e a capacidade mínima de atendimento do município com direito ao recebimento do critério Educação;

$\sum ICMAi$  é o somatório de ICMAi de todos os municípios com direito ao recebimento do critério Educação.

O Índice de Educação é publicado até 31 de agosto pela Fundação João Pinheiro e o ano-base utilizado para a realização dos cálculos é o ano imediatamente anterior ao da publicação.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CRITÉRIO EDUCAÇÃO E REAVALIAÇÕES NECESSÁRIAS

Constituiu objetivo essencial do projeto que culminou na Lei nº 12.040, de 1995<sup>2</sup>, primeira norma que dispôs sobre a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios, proporcionar o desenvolvimento socioeconômico de forma mais equilibrada entre as regiões que compunham o diversificado território mineiro, direcionando uma parcela mais significativa da arrecadação aos municípios mais carentes, ao mesmo tempo que estabelecia mecanismos para recompensar aqueles que investissem em áreas consideradas essenciais, tais como educação, saúde, meio ambiente, entre outras.

Desde a Lei nº 12.040, de 1995, o critério Educação é definido pela mesma fórmula de cálculo e, a partir do exercício de 1998, o percentual reservado ao critério foi integralizado em 2%, assim permanecendo até a Lei nº 18.030, de 2009, atualmente em vigor. Em razão de já transcorridos quase 19 anos da instituição do critério Educação, é razoável que se proceda a uma reavaliação de sua pertinência e eficácia relativamente aos objetivos propostos para ele à luz das novas configurações verificadas no panorama da educação básica no Brasil e em Minas Gerais.

2 MINAS GERAIS. Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (A lei foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

Na conjuntura de criação do critério Educação, as redes de ensino municipais encontravam-se em processo de expansão. Em 1995 a taxa de atendimento escolar na faixa de 4 a 17 anos no Estado, era de 78%. Quatro anos depois, o indicador já expressaria o percentual de 84,5% desse segmento populacional. Considerando-se a faixa de 7 a 14 anos, referente ao ensino fundamental regular, o percentual da população atendida já superava 95% em 1999<sup>3</sup>, mas a rede estadual ainda concentrava mais de 60% das matrículas nesse nível de ensino<sup>4</sup> e a cobertura da pré-escola, de responsabilidade dos municípios, não chegava à média estadual de 70% das crianças na faixa etária própria. Dessa forma, importava, naquele contexto, não somente assegurar recursos para que os municípios pudessem ampliar a oferta de vagas no ensino fundamental – em sintonia com o esforço empreendido principalmente na década de 1990 de promover a universalização do acesso ao ensino obrigatório de acordo com o que preceituava a Constituição de 1988 –, mas também incrementar o atendimento da pré-escola. A expressão “inclusive na pré-escola”, contida na Lei nº 12.040, de 1995, no dispositivo que definia o critério Educação, em referência ao cômputo de matrículas nas redes municipais para efeito do cálculo dos repasses do critério Educação, já denotava a intenção do legislador de estimular o esforço do município em expandir esse atendimento, em consonância com suas competências constitucionais em matéria de educação.

Ainda nesse período, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef –, em 1996, constituiu uma importante medida para a consecução da meta de universalização do ensino fundamental e melhoria das condições do trabalho docente. Posteriormente, em 2006, com a transformação do Fundef em Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – todos os níveis e modalidades da educação básica foram abrangidos por essa fonte de financiamento. Os fundos asseguraram, assim, recursos vinculados à educação básica, com origem nos impostos e transferências governamentais a estados e municípios, de forma progressiva, prevendo-se a elevação da participação de 15 para 20% dos impostos de competência dos poderes públicos federal e estaduais que compõem a cesta do fundo, o que representa 80% do mínimo constitucional a ser aplicado em educação básica por estados e municípios. Além disso, a partir de 2003 foi alterada a sistemática de distribuição de recursos da Contribuição Social do Salário-Educação de forma a favorecer os municípios<sup>5</sup>.

3 BRASIL. Ministério da Educação. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. *In*: \_\_\_\_\_. **Todos pela Educação**: portal.

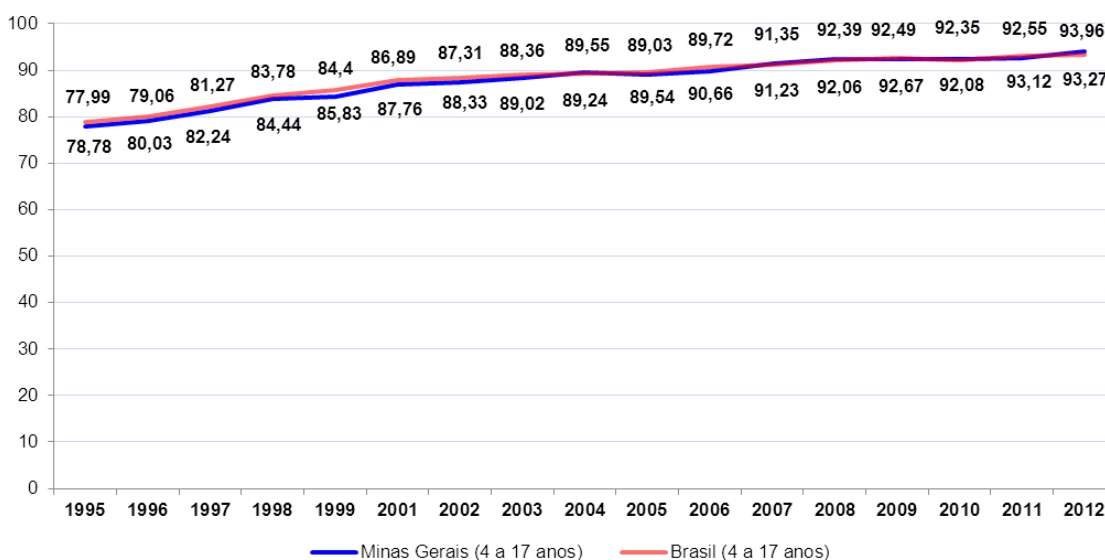
4 INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 98. Brasília: INEP, 1999. 187 p.

5 BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. A Lei dispunha que 50% da Quota Estadual do Salário-Educação – Qese – devida aos municípios deveria ser repartida conforme o número de matrículas das redes estadual e municipal, mas caberia aos estados determinar a forma de distribuição dos outros 50% da Qese, daí a razão de configurarem como transferência voluntária do Estado para os municípios os recursos definidos no inciso III do art. 1º da Lei Estadual nº 13.458, de 2000. Posteriormente, a Lei Federal nº 10.832, de 2003, alterou a forma de distribuição do Salário-Educação, de maneira que, após deduzido o montante de 1/3 que cabe à União, o restante, 2/3, devem ser integralmente redistribuídos entre estados e municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

Alguns fatores foram cruciais para propiciar o crescimento uniforme e contínuo das matrículas na educação básica em nível nacional e estadual, em especial: a vinculação de 25% da receita de impostos e transferências de estados e municípios para a educação, fixada na Constituição de 1988<sup>6</sup>; a sistemática de funcionamento dos fundos (Fundef e Fundeb), que prevê os repasses financeiros por matrícula efetivada, incentivando os entes federados a ampliar seu atendimento; e a obrigatoriedade de destinar os recursos à educação básica, conforme as determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394, de 1996<sup>7</sup>.

Pode-se constatar pelo Gráfico 1 que o ritmo de crescimento das matrículas nos primeiros anos nele representados é mais intenso, tendo em vista que é o período em que se identifica o maior esforço de universalização do ensino fundamental. No entanto, quanto mais próxima a meta de universalização do acesso, o que ocorre nos últimos anos representados no gráfico, mais custoso se torna atingi-la, pois alguns dos entraves mais tenazes à concretização desse intento persistem no cenário educacional, como a oferta insuficiente de atendimento educacional no meio rural e a baixa taxa de conclusão no ensino médio, especialmente nos estratos populacionais mais desfavorecidos economicamente.

**Gráfico 1 – Taxa de Atendimento Educacional da população de 4 a 17 anos – Brasil e Minas Gerais, 1996-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: BRASIL. Ministério da Educação. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. In: \_\_\_\_\_. **Todos pela Educação**: portal.

6 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

7 BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Em face da Emenda Constitucional nº 59/2009<sup>8</sup>, a educação infantil e o ensino médio foram alçados, ao lado do ensino fundamental, à condição de obrigatórios para a população de 4 a 17 anos, fazendo com que se priorizasse a abertura de vagas naqueles dois níveis de ensino com vistas ao atendimento da demanda ainda existente.

Em 2012 a taxa de atendimento na educação básica no Estado, para a faixa de 4 a 17 anos, foi de 94%. Entretanto, é preciso salientar que, quando se consideram os grupos etários próprios para frequência à pré-escola (4 a 5 anos) e ao ensino médio (15 a 17 anos), ainda há um significativo percentual de indivíduos fora da escola – 14% e 16%, respectivamente –, o que demonstra que há um esforço adicional a ser empreendido para que se promova a inclusão da população escolarizável nos sistemas de ensino. Ademais, com o ensino fundamental praticamente universalizado, busca-se, além de assegurar o atendimento a todos os níveis e modalidades da educação básica, aprimorar a qualidade do ensino de forma a alcançar os patamares considerados adequados de rendimento escolar e promover a educação integral dos estudantes.

Além disso, não obstante a população de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos ter decrescido no Estado em torno de 21% entre 2000 e 2010<sup>9</sup>, a demanda por matrículas em creches aumentou 142% no mesmo período, evidenciando a necessidade crescente das famílias de acessar esse serviço, que deixou de ter um caráter assistencial e passou a integrar efetivamente a política nacional de educação como direito garantido pela Constituição de 1988.

Sobre esse ponto, vale salientar que, para efeito dos repasses do critério Educação, as matrículas em creches não integram a relação de alunos das redes municipais, conforme informações obtidas na Secretaria de Estado de Educação. É provável que isso tenha ocorrido em função de as matrículas em creches naquele contexto constituírem um número muito pouco expressivo. Em 1998, havia apenas 26 mil crianças matriculadas em creches<sup>10</sup>. Mesmo se considerarmos o ano de 2000, quando havia três vezes mais crianças matriculadas em creches e quando é possível efetuar o comparativo entre a população nessa faixa etária e o número de matrículas, o percentual de crianças atendidas foi de apenas 6%<sup>11</sup>. Isso evidencia que a inclusão educacional de crianças de 0 a 3 anos na escola, meta a ser alcançada nos termos do Plano Nacional de Educação<sup>12</sup> à

- 
- 8 BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.
- 9 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse dos Resultados do Censo 2010. Pirâmide etária. Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade. Minas Gerais: 2010. *In: \_\_\_\_*. **Censo 2010**.
- 10 INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 98. Brasília: INEP, 1999. 187 p. : tabs.
- 11 INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. 1 Matrículas. Educação Infantil. 1.2 – Número de Matrículas em Creche, por Localização e Faixa Etária, segundo a Região Geográfica e Unidade da Federação, em 29/03/2000. *In: \_\_\_\_*. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2000. Brasília: INEP, 2000.
- 12 BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. (Meta 1 do Anexo Metas e Estratégias.)

qual se atribui hoje uma grande importância, não constituía objetivo relevante à época em que o critério Educação foi instituído.

Verifica-se, destarte, que, desde o advento do critério Educação no diploma legal que regulou o repasse dos recursos do ICMS devido aos municípios até o presente, o cenário da realidade educacional no Brasil e em Minas Gerais sofreu significativas mudanças em decorrência das políticas adotadas para o setor.

Outro aspecto a ser abordado na contextualização do critério Educação são as alterações na pirâmide etária do Brasil e de Minas Gerais observadas entre 1996 e 2010. A população na faixa etária de 0 a 14 anos – segmento que se insere nas competências do município segundo as normas gerais de educação – decresceu aproximadamente 10% no período em relação à população total<sup>13</sup>. Esse dado é importante quando analisada a fórmula de cálculo do critério Educação e suas implicações para os resultados alcançados, em termos da distribuição dos recursos entre os municípios.

Sucintamente, entendemos que a análise do critério Educação guarda estreita relação com os apontamentos a seguir resumidos, que constituirão ponto de partida para as reflexões desenvolvidas, com apoio em dados e indicadores pertinentes, nos tópicos seguintes desse trabalho:

1. O critério Educação foi criado com o objetivo de incrementar a participação dos municípios na oferta de educação pública. Os dados de distribuição regional evidenciam o caráter redistributivo das receitas do ICMS devido aos municípios entre as regiões do Estado, mas é necessário avaliar se o efeito redistributivo se reflete efetivamente em aumento da capacidade dos municípios com menor receita de ampliar a sua cobertura de atendimento educacional;
2. Entre 1995 e 2012 a taxa de atendimento educacional da população de 4 a 17 anos foi incrementada em 15%, aproximando-se da universalização pretendida para a educação básica. No entanto, se for considerada apenas a pré-escola, de oferta e frequência obrigatórias pelos municípios a partir de 2009, ainda há um déficit de 14% de crianças sem atendimento, o que evidencia que a atuação do município deve ser pautada especialmente pelo esforço de universalização de acesso a essa etapa de ensino;
3. A educação básica passou a contar principalmente com recursos vinculados dos repasses do Fundeb a partir de 2006, alcançando todos os níveis e modalidades, e os municípios puderam contar, a partir de 2003, com mais recursos dos repasses diretos da Contribuição Salário-Educação proporcionalmente ao número de alunos matriculados em suas redes próprias, entre outros repasses para programas suplementares de

---

13 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse dos Resultados do Censo 2010. Pirâmide etária. Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade. Minas Gerais: 2010. /n: \_\_\_\_\_. **Censo 2010**.

educação<sup>14</sup>. A garantia do financiamento e a vinculação de receitas possibilitaram maior autonomia para os municípios ampliarem o seu atendimento e gerirem suas redes. Recursos adicionais devem ser direcionados à superação de dificuldades específicas e atuais dos municípios, como possibilitar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, no que tange às suas competências próprias de atendimento e elevação dos níveis de qualidade do ensino oferecido;

4. Atualmente o atendimento das crianças de 0 a 3 anos no sistema de ensino regular constitui uma prioridade para os municípios, com metas definidas no Plano Nacional de Educação, diferentemente da época de criação do critério Educação, em que o atendimento das crianças nessa faixa etária era mínimo, não se considerando seu cômputo para o efeito de distribuição dos recursos à conta do critério Educação;

5. O decréscimo da população de 0 a 14 anos ao longo das últimas décadas é um fato que deve ser considerado no planejamento das políticas públicas de educação, especialmente no que tange às competências dos municípios. Portanto, é defensável que seja repensada a fórmula de cálculo do critério Educação, de maneira a considerar a população escolarizável nessa faixa etária como referência relevante, evitando-se condicionar a apuração da capacidade mínima de atendimento à relação entre as receitas a serem aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo-aluno padronizado, inclusive porque são reconhecidas as distinções de custos entre os diversos níveis e modalidades de educação.

### 3 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELO CRITÉRIO EDUCAÇÃO: AS DIFERENÇAS REGIONAIS

Conforme a distribuição do critério Educação para os municípios, no período de 2000 a 2012<sup>15</sup>, constata-se um aumento real de 45,57% no volume de recursos distribuído para o conjunto dos municípios<sup>16</sup>. Quando se efetua o comparativo entre as macrorregiões de planejamento do Estado, verifica-se que as duas regiões com menor PIB *per capita*<sup>17</sup>, Jequitinhonha-Mucuri e Norte de Minas, foram as mais beneficiadas. Assim, verifica-se que tanto a progressividade real dos repasses financeiros quanto o benefício adicional dirigido a regiões economicamente menos dinâmicas são efeitos que potencializam o propósito redistributivo do critério, com incremento das receitas municipais de forma geral e, em particular, para as regiões menos favorecidas.

Para a construção da Tabela 1 procedeu-se à divisão do montante de recursos auferido pelo conjunto de municípios pertencentes a cada região de planejamento pelo número de municípios que a integram, com o objetivo de nivelar as regiões independentemente

14 O FNDE mantém diversos programas suplementares voltados à educação básica pública, sendo os principais: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, Programa Nacional do Livro Didático – PNDL – e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE.

15 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

16 Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI médio.

17 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais (PIB)**.

Tabela 1 – Média da receita de ICMS transferida para os municípios pelo critério Educação, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012

REGIÃO	Média da receita de ICMS transferida para os municípios pelo critério Educação												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alto Paranaíba	45.653	30.002	27.694	33.452	47.076	48.630	45.162	34.632	30.912	35.834	37.155	46.685	49.720
Central	101.965	118.236	110.285	89.247	95.877	106.794	112.966	114.849	115.707	109.772	127.523	127.186	133.640
Centro-oeste	89.767	105.058	97.997	143.681	80.407	79.928	98.911	106.348	125.885	114.231	126.887	143.073	140.300
Jequitinhonha/ Mucuri	161.255	190.456	177.726	140.306	191.423	198.562	207.900	219.876	236.183	213.329	250.958	232.975	239.083
Mata	109.993	113.734	105.907	91.629	102.597	112.180	126.672	129.082	137.538	126.736	145.735	141.957	146.553
Noroeste	95.313	89.773	83.508	90.814	113.761	118.305	126.041	140.089	145.553	129.515	151.865	149.234	151.970
Norte	176.492	183.719	171.125	156.919	198.131	226.911	230.428	251.262	262.472	232.290	268.423	261.624	249.378
Rio Doce	104.392	110.218	102.680	100.022	104.755	118.439	124.846	132.644	148.166	137.195	150.547	162.170	159.979
Sul de Minas	72.845	66.050	61.376	72.391	70.424	88.077	97.595	108.108	115.085	105.922	124.825	126.845	128.742
Triângulo	36.408	45.911	42.856	40.269	29.422	31.168	36.188	40.900	39.259	37.037	52.045	62.534	54.137

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Técnica.

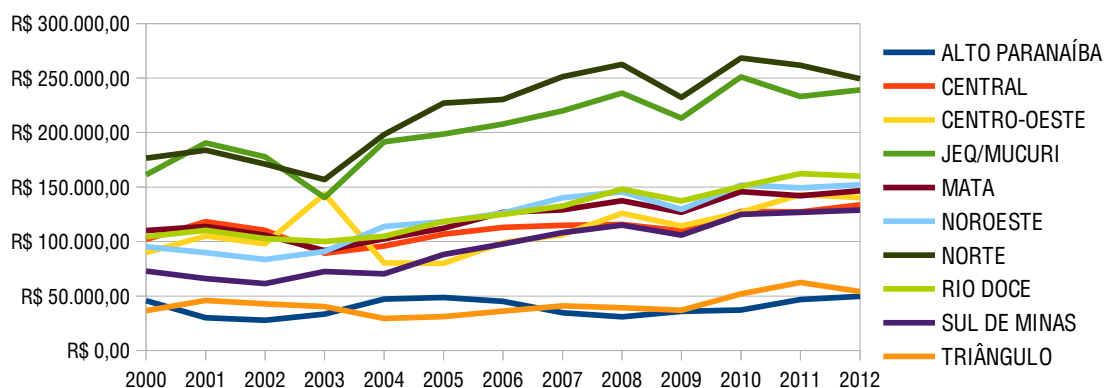
Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: valores corrigidos pelo IGP-DI para 2012

do número de municípios que a compõem e, assim, visualizar o incremento real de cada região relativamente às demais.

A Tabela 1 e o Gráfico 2 trazem, então, a evolução dessa média dos repasses do critério Educação aos municípios de cada região de planejamento, no período de 2000 a 2012.

**Gráfico 2 – Média da receita de ICMS transferida aos municípios pelo critério Educação, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Fatores inter-relacionados à oferta de educação nos municípios podem levar à configuração expressa no Gráfico 2, provocando variações nas taxas de atendimento educacional, em função de maior ou menor esforço dos municípios na cobertura da pré-escola e do ensino fundamental conforme a demanda verificada. Porém, a forma de mensurar a Capacidade Mínima de Atendimento na fórmula de cálculo do critério Educação (razão entre a receita que compõe o mínimo constitucional a ser aplicado em MDE e o custo-aluno) é um fator determinante para que algumas regiões figurem num patamar acima de outras, em termos de volume de recursos recebidos, como é o caso das regiões Norte e Jequitinhonha-Mucuri, por um lado, e Triângulo e Alto Paranaíba, por outro, conforme expresso no Gráfico 2. Como o valor anual do custo-aluno é constante, quanto menor a receita municipal, menor a Capacidade Mínima de Atendimento do município. Isso faz com que municípios das regiões Norte e Jequitinhonha-Mucuri acessem com maior probabilidade o critério Educação, uma vez que o número de alunos atendidos tende a superar a CMAi, refletindo diretamente no Índice de Educação. Situação oposta ocorre com as regiões Alto Paranaíba e Triângulo. A Tabela 2 e o Gráfico 3 ilustram a situação descrita.

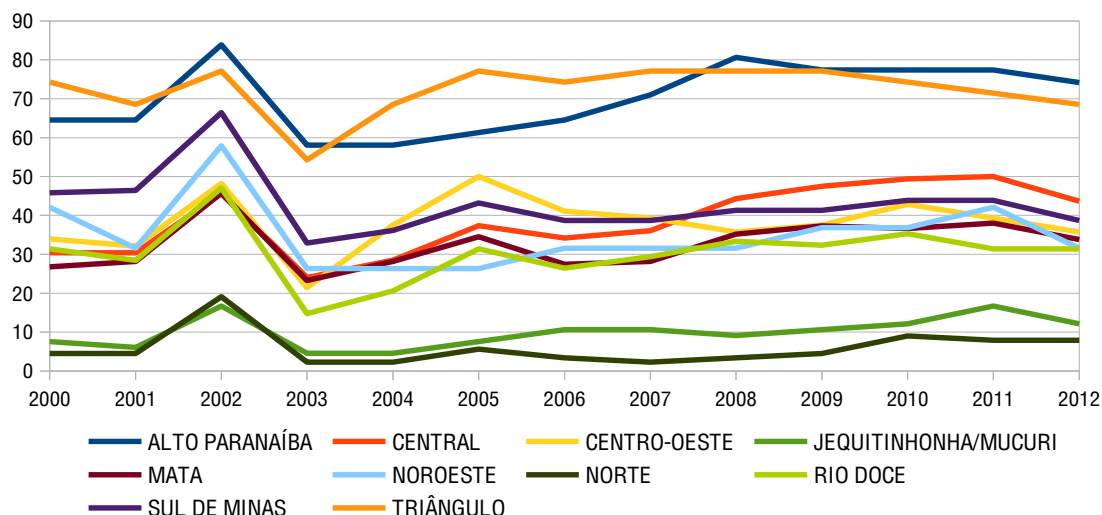
Tabela 2 – Percentual de municípios que não receberam transferência de ICMS pelo critério Educação, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012

REGIÃO	Municípios (%)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alto Paranaíba	64,52	64,52	83,87	58,06	58,06	61,29	64,52	70,97	80,65	77,42	77,42	77,42	74,19
Central	30,38	30,38	45,57	24,05	28,48	37,34	34,18	36,08	44,30	47,47	49,37	50,00	43,67
Centro-oeste	33,93	32,14	48,21	21,43	37,50	50,00	41,07	39,29	35,71	37,50	42,86	39,29	35,71
Jequitinhonha/Mucuri	7,58	6,06	16,67	4,55	4,55	7,58	10,61	10,61	9,09	10,61	12,12	16,67	12,12
Mata	26,76	28,17	45,77	23,24	28,17	34,51	27,46	28,17	35,21	37,32	36,62	38,03	33,80
Noroeste	42,11	31,58	57,89	26,32	26,32	26,32	31,58	31,58	31,58	36,84	36,84	42,11	31,58
Norte	4,49	4,49	19,10	2,25	2,25	5,62	3,37	2,25	3,37	4,49	8,99	7,87	7,87
Rio Doce	31,37	28,43	47,06	14,71	20,59	31,37	26,47	29,41	33,33	32,35	35,29	31,37	31,37
Sul de Minas	45,81	46,45	66,45	32,90	36,13	43,23	38,71	38,71	41,29	41,29	43,87	43,87	38,71
Triângulo	74,29	68,57	77,14	54,29	68,57	77,14	74,29	77,14	77,14	77,14	74,29	71,43	68,57

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Técnica.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Gráfico 3 – Percentual de municípios que não receberam transferência de ICMS pelo critério Educação, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Em todos os anos, o número de municípios que não receberam os repasses não alcançou 20% do total de municípios das regiões Jequitinhonha-Mucuri e Norte.

A média do percentual de municípios que não receberam recursos pelo critério Educação nas regiões Alto Paranaíba e Triângulo, no período de 2000 a 2012 é de 70,20% e 72,31%, respectivamente, enquanto nas regiões Norte e Jequitinhonha-Mucuri as médias são 6,37% e 9,91%.

É necessário avaliar, entretanto, se a vantagem percebida na distribuição dos recursos se traduz em melhorias na oferta de educação nos municípios que compõem as regiões contempladas com maior aporte de recursos, tendo em vista que o critério Educação, além de contribuir para reduzir as desigualdades de acesso a recursos públicos entre os municípios, tem a finalidade de incentivar a ampliação da capacidade de atendimento das redes municipais de ensino. Para tanto, verifiquemos a relação entre a receita realizada dos municípios, o peso do critério Educação nas receitas municipais e as despesas executadas na Função Educação<sup>18</sup>.

Ao comparar a receita realizada dos municípios mineiros no período de 2002 a 2011, verifica-se que os repasses do critério Educação impactaram mais as receitas das regiões Norte e Jequitinhonha que as das demais regiões do Estado conforme já mencionado<sup>19</sup>. Se considerados os valores absolutos repassados neste mesmo período, a região Norte foi a que mais recebeu (aproximadamente R\$201 milhões) ao passo que a

18 BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

19 A fixação do período de 2002 a 2011 como referência para a análise da relação entre receita realizada e despesas na Função Educação se deveu aos limites da base disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. In: \_\_. **Contas anuais.**

região Jequitinhonha-Mucuri ficou em quinto lugar (aproximadamente R\$136,6 milhões). No entanto, verifica-se na Tabela 3 que o peso do critério Educação em relação à receita realizada na região Jequitinhonha-Mucuri supera o das demais regiões em todo o período.

As regiões do Triângulo e do Alto Paranaíba foram as que menos receberam recursos absolutos e *per* município. Nessas duas regiões, o peso do critério Educação em relação à receita realizada é significativamente menor que nas regiões Norte e Jequitinhonha. No Triângulo, o peso do critério Educação é praticamente irrelevante frente à receita total. No período analisado, o seu peso máximo em relação à receita realizada foi de 0,15%.

**Tabela 3 – Percentual da receita de transferência de ICMS, relativa ao critério Educação, em relação à receita realizada pelos municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2002-2011**

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	Percentual de receita transferida de ICMS pelo critério Educação em relação à receita realizada pelos municípios (%)									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alto Paranaíba	0,2382	0,2492	0,1700	0,1718	0,2247	0,1968	0,1586	0,1150	0,0878	0,0899
Central	0,4076	0,2972	0,3001	0,2118	0,1956	0,1924	0,1591	0,1622	0,1409	0,1137
Centro-Oeste de Minas	0,9986	1,4012	0,8051	0,9786	0,4679	0,4024	0,4383	0,4340	0,4345	0,3508
Jequitinhonha/Mucuri	2,6601	2,1887	2,4623	2,3555	2,0062	1,8206	1,6735	1,4029	1,3613	1,1469
Mata	1,3520	1,1311	1,1153	0,8142	0,7816	0,7463	0,7625	0,6875	0,6337	0,5365
Noroeste de Minas	0,8459	0,8380	0,6562	0,5844	0,6364	0,5946	0,4854	0,5640	0,4860	0,3893
Norte de Minas	2,1874	1,9271	1,9901	1,9338	1,6798	1,5743	1,3936	1,2062	1,1705	1,0470
Rio Doce	1,1211	1,0484	0,9267	0,7678	0,7007	0,7083	0,6235	0,6296	0,6217	0,5288
Sul de Minas	0,7270	0,7393	0,5317	0,5282	0,4488	0,4900	0,4613	0,5038	0,4709	0,3879
Triângulo	0,1583	0,1370	0,1244	0,1010	0,0649	0,0607	0,0576	0,0656	0,0524	0,0423

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA: Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios. *In*: \_\_. **Contas anuais**.

Vale destacar que o impacto dos repasses do critério Educação nas receitas das regiões de planejamento tem diminuído a cada ano, conforme demonstrado na Tabela 3. A queda ocorre em todas as regiões do Estado, evidenciando a diminuição da importância do critério para as receitas municipais.

Outro aspecto que parece demonstrar a diminuição da importância do critério Educação para as receitas municipais é a inexistência de relação direta entre os recursos recebidos por meio do critério e os gastos dos municípios na Função Educação. À exceção da região do Triângulo, a evolução dos gastos na Função Educação foi semelhante nas regiões Norte e Jequitinhonha e Alto Paranaíba. O total de recursos alocados na Função Educação, a variação destes e o montante dos recursos do ICMS Educação repassados às regiões são mostrados nas tabelas a seguir:

**Tabela 4 – Total de recursos alocados pelos municípios para despesa na função Educação, nas regiões de planejamento Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri, Norte de Minas e Triângulo – Minas Gerais, 2002-2011 (R\$)**

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	Recursos alocados nos orçamentos municipais na função Educação (R\$1,00)											Δ 2002/2011
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Alto Paranaíba	81.958.787	87.676.669	91.046.104	116.758.302	131.097.952	143.666.419	169.015.189	189.176.743	214.691.915	238.075.158		190,48%
Jequitinhonha/Mucuri	124.231.700	124.463.533	138.048.244	150.030.905	178.128.112	200.561.199	234.498.720	272.654.159	315.211.213	370.969.219		198,61%
Norte de Minas	189.632.497	198.003.859	211.953.380	257.773.640	297.456.453	333.385.935	405.598.224	438.790.157	511.873.020	559.027.455		194,80%
Triângulo	233.566.793	218.433.883	247.789.040	289.581.057	337.259.670	381.813.242	433.083.898	486.961.441	522.093.366	584.083.408		150,07%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA: Finanças do Brasil. Dados Contábeis dos Municípios. *lr*: \_\_\_\_\_. **Contas anuais.**

**Tabela 5 – Receita de ICMS transferida para os municípios pelo critério Educação, nas regiões de planejamento Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri, Norte de Minas e Triângulo – Minas Gerais, 2002-2011**

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	Receita de ICMS transferida para os municípios pelo critério Educação (R\$1,00)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Alto Paranaíba	858.512	1.037.004	1.459.343	1.507.523	1.400.012	1.073.606	958.262	1.110.850	1.151.807	1.447.232	
Jequitinhonha/Mucuri	11.729.925	9.260.207	12.633.927	13.105.113	13.721.369	14.511.784	15.588.078	14.079.728	16.563.232	15.376.353	
Norte de Minas	15.230.160	13.965.781	17.633.677	20.195.116	20.508.078	22.362.349	23.360.022	20.673.800	23.889.634	23.284.507	
Triângulo	1.499.954	1.409.423	1.029.775	1.090.875	1.266.596	1.431.510	1.374.076	1.296.305	1.821.587	2.188.704	

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA: Finanças do Brasil. Dados Contábeis dos Municípios. *lr*: \_\_\_\_\_. **Contas anuais.**

De 2002 a 2011, o Triângulo aplicou na Função Educação em média 11,5% a mais que a Região Norte, que por sua vez teve em média 26,4% mais matrículas que o Triângulo<sup>20</sup>. Os investimentos em educação aumentaram nas duas regiões, à média de 11,42% ao ano no Norte de Minas e de 9,6% no Triângulo. Embora a Região do Triângulo tenha aplicado R\$331 milhões a mais do que a Região Norte na Função Educação, a discrepância de investimentos em relação ao Norte de Minas diminuiu substancialmente no período analisado. Se em 2002 o Triângulo alocava na Função Educação 23,17% a mais que o Norte de Minas, em 2011 essa diferença caiu para apenas 4,48%.

Já o Alto Paranaíba e o Jequitinhonha foram as regiões que menos alocaram recursos na Função Educação no período de 2002 a 2011, com uma diferença de R\$645,6 milhões a favor do Jequitinhonha, que pode ser explicada pelo fato de essa região ter quase o dobro de matrículas do Alto Paranaíba<sup>21</sup>, e também por contar com 35 municípios a mais.

Conforme demonstrado na Tabela 4, os gastos na Função Educação cresceram em proporções semelhantes nas duas regiões, embora o Jequitinhonha-Mucuri tenha alocado em média 30% a mais por ano nessa função que o Alto Paranaíba. Por sua vez, o montante de recursos do ICMS Educação anualmente destinados a essa região foi em média 91% inferior ao repassado à Região do Jequitinhonha-Mucuri. Uma análise menos detida poderia apontar que esta última investe mais em educação que o Alto Paranaíba, e que, com isso, o critério Educação do ICMS estaria cumprindo a contento seu objetivo de reduzir as desigualdades educacionais entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Não é o que ocorre, no entanto.

O estudo somente dos investimentos na Função Educação das quatro regiões e dos montantes do ICMS Educação a elas repassados pode induzir ao entendimento de que o critério tem alcançado plenamente seus objetivos. De 2002 a 2011, Norte e Jequitinhonha investiram aproximadamente R\$314,5 milhões a mais na Função Educação que Triângulo e Paranaíba e receberam aproximadamente R\$311,3 milhões a mais do ICMS Educação que essas regiões.

Como os municípios não são obrigados a investir os recursos recebidos por meio de um critério na área a ele correlata, não é possível afirmar que os montantes recebidos por meio do ICMS Educação foram totalmente investidos na Função Educação. Caso estes recursos tenham sido integralmente investidos na Função Educação, é possível que o critério tenha influenciado na diferença dos dispêndios em educação entre os dois grupos de regiões.

---

20 Vide Tabela 7.

21 Ao contrário do que ocorre em relação ao Norte de Minas e Triângulo Mineiro, em que o número superior de municípios do Norte de Minas não influenciou significativamente a alocação de recursos na Função Educação.

Todavia, assim como ocorreu em relação à receita dos municípios, a influência do ICMS Educação sobre os gastos na Função Educação diminuiu ao longo do período em análise. Partindo da hipótese de que os recursos do critério tenham sido integralmente aplicados nessa função, verifica-se que a influência destes nos gastos em educação de Norte e Jequitinhonha diminuiu de forma mais significativa nessas regiões do que no Triângulo e Alto Paranaíba, como demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 6 – Percentual da receita de ICMS transferida para os municípios pelo critério Educação em relação ao total de recursos alocados pelos municípios para despesa na Função Educação, nas regiões de planejamento Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri, Norte de Minas e Triângulo – Minas Gerais, 2002-2011**

Região de Planejamento	Razão receita de ICMS do critério Educação / recursos alocados nos orçamentos municipais na função Educação (%)										Δ 2002/2011
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Alto Paranaíba	1,05	1,18	1,60	1,29	1,07	0,75	0,57	0,59	0,54	0,61	- 41,97
Jequitinhonha/Mucuri	9,44	7,44	9,15	8,73	7,70	7,24	6,65	5,16	5,25	4,14	- 56,10
Norte de Minas	8,03	7,05	8,32	7,83	6,89	6,71	5,76	4,71	4,67	4,17	- 48,14
Triângulo	0,64	0,65	0,42	0,38	0,38	0,37	0,32	0,27	0,35	0,37	- 41,60

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Apesar de as regiões Norte e Jequitinhonha terem sido as mais beneficiadas pelo ICMS Educação e a soma de seus investimentos na função Educação ter sido superior à das regiões Triângulo e Alto Paranaíba, a relevância do critério na composição de seus gastos em educação tem diminuído de forma mais significativa que nas regiões mais ricas, onde a influência do critério foi praticamente nula. Ressalte-se ainda que, à exceção do Triângulo, os gastos em educação aumentaram de maneira semelhante nas outras três regiões, independentemente do montante do ICMS repassado.

Além disso, por terem matriculado aproximadamente 973.000 alunos a mais que Triângulo e Alto Paranaíba, as regiões Norte e Jequitinhonha efetuaram investimentos significativamente menores por aluno – relação entre os gastos na Função Educação e o número de matrículas – que os do primeiro grupo de regiões.

De 2002 a 2011 o gasto médio por aluno nessas regiões foi de aproximadamente R\$2.880,00, ao passo que no Norte e Jequitinhonha foram gastos aproximadamente R\$2.040,00. Das dez regiões de planejamento de Minas Gerais, Norte e Jequitinhonha são as que apresentaram os menores gastos médios por aluno no período de 2002 a 2011. Já os do Alto Paranaíba e Triângulo foram, juntamente com os da Região Central, os maiores, conforme mostrado na tabela a seguir:

**Tabela 7 – Total de matrículas e gasto médio por aluno, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2002-2011**

Região de Planejamento	Total de Matrículas	Gasto Médio por Aluno (R\$)
Alto Paranaíba	529.026	2.833,99
Central	6.536.182	2.839,02
Centro-Oeste	958.848	2.369,93
Jequitinhonha/Mucuri	1.035.389	2.088,13
Mata	2.140.149	2.195,40
Noroeste	405.756	2.307,55
Norte de Minas	1.751.318	1.990,19
Rio Doce	1.604.482	2.336,51
Sul de Minas	2.423.222	2.466,52
Triângulo	1.284.816	2.923,94

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses estatísticas da educação básica.**

(2) BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA: Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios.

*It.* \_\_. **Contas anuais.**

Nota:

O gasto médio por aluno foi calculado da seguinte maneira:

I. Divisão, para cada ano do intervalo, do total de recursos aplicados na função Educação pelo número de matrículas nas redes municipais de ensino.

II. Cálculo da média dos valores obtidos no item anterior.

Em que pese o maior volume de recursos repassados pelo critério às regiões Norte e Jequitinhonha no período analisado, isto não foi suficiente para equiparar os investimentos por aluno dessas regiões aos das demais regiões do Estado. Mesmo que Triângulo e Alto Paranaíba tenham sido as regiões que menos receberam recursos por meio do critério, elas são as que mais investiram em seus alunos.

Não se pode olvidar ainda que o peso do critério Educação em relação às receitas dos municípios é pequeno e tem diminuído constantemente. Além disso, durante o período analisado, a evolução do repasse de recursos por meio do critério foi significativamente inferior à evolução dos gastos com educação. Desse modo, embora os municípios tenham aumentado os gastos em educação nos últimos anos, não há evidências de que o critério Educação tenha concorrido de forma significativa para esse aumento.

Com isso, conclui-se que o critério vem contribuindo aquém do desejado para a redução das desigualdades educacionais entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Embora as regiões Norte e Jequitinhonha tenham recebido mais recursos por meio do critério Educação, os dados apresentados levam a crer que esses recursos não têm sido suficientes para reduzir as desigualdades educacionais dessas regiões em relação ao restante do Estado.

## 4 POTENCIAIS IMPACTOS DA APLICAÇÃO DA FÓRMULA DE CÁLCULO DO CRITÉRIO EDUCAÇÃO

### 4.1 Número de matrículas na rede municipal de ensino

Conforme a Lei nº 18.030, de 2009, o cálculo do critério educação deve considerar o total de alunos matriculados na rede municipal de ensino, inclusive os da pré-escola. Esse critério vigora desde a primeira lei que dispôs sobre a distribuição do ICMS no Estado – Lei nº 12.040, de 28/12/1995.

Ao analisar o banco de dados disponibilizado pela Fundação João Pinheiro, observa-se que, para o cálculo do número de alunos atendidos na rede municipal de ensino são consideradas as matrículas em todos os níveis e modalidades de ensino, excetuadas as da creche, as da educação profissional e as da educação de jovens e adultos semipresencial. Essa constatação foi confirmada pela Secretaria de Estado de Educação.

Não levar em conta as matrículas da creche no cômputo dos alunos atendidos pelo município é um indício do descompasso entre a fórmula de cálculo do critério Educação e a política educacional vigente. A educação infantil em creche, ainda que não seja de matrícula obrigatória, é direito garantido pela Constituição Federal e cabe aos municípios, com o apoio da União e dos estados, a expansão da sua oferta. Além disso, o Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005, de 25/6/2014 –, ao tratar das metas e estratégias para a educação infantil, estabelece que até o fim de sua vigência, no ano de 2024, a oferta de vagas em creches deve ser ampliada para atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos.

A consolidação e a implementação da educação infantil em creche tem sido, no entanto, um dos grandes desafios enfrentados pelos municípios. De acordo com informações divulgadas no Anuário da Educação Básica 2015<sup>22</sup>, publicado pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Todos Pela Educação, em Minas Gerais, apenas 23,2% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam escola em 2013.

### 4.2. Capacidade de atendimento

Decorre da aplicação da fórmula do critério Educação que um município que apresente elevada receita de impostos terá elevada capacidade de atendimento e, da mesma maneira, aquele que apresente baixa receita de impostos terá baixa capacidade de atendimento. Essa lógica parece adequada porque resulta em metas de atendimento distintas para cada município, no entanto, em alguns casos, ela pode inviabilizar ou mesmo favorecer o seu alcance.

---

22 ANUÁRIO Brasileiro da Educação Básica. São Paulo, Movimento Todos pela Educação, Ed. Moderna, 2014.

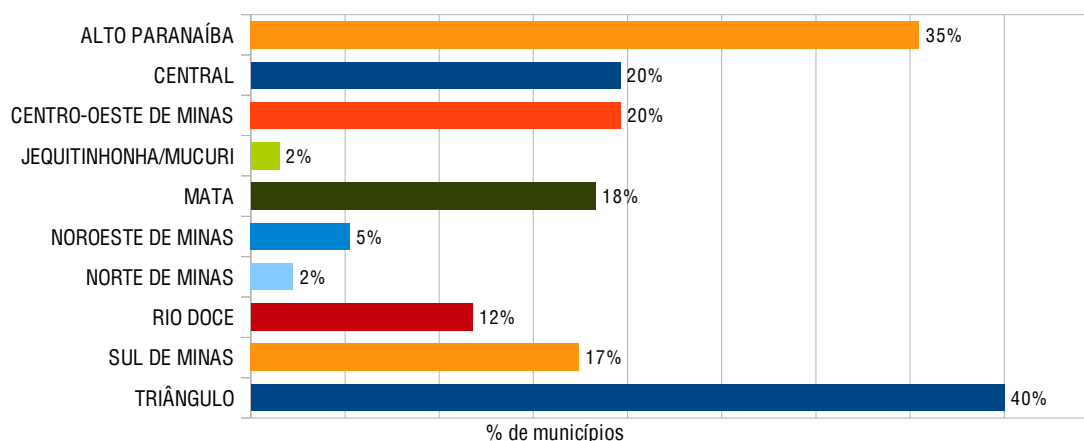
Para investigar se a capacidade de atendimento proveniente do critério Educação seria exequível pelos municípios, calculamos a demanda potencial por vaga<sup>23</sup>, no ano de 2010, na faixa etária de 0 a 14 anos<sup>24</sup>, de cada município mineiro tendo como base as informações da população residente do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, as matrículas do Censo Escolar de 2010, divulgado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep –, e a capacidade de atendimento de 2012<sup>25</sup>, divulgadas pela Fundação João Pinheiro. Além disso, analisamos o percentual que cada município alcançou em relação à capacidade de atendimento.

#### 4.2.1 Demanda potencial por vaga inferior à capacidade de atendimento

A análise dos dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro indicou que 310 municípios não atingiram o índice educação em 2012. Desses municípios, 136 apresentaram demanda potencial por vaga inferior à capacidade de atendimento. Isso significa que, mesmo se toda a população remanescente na faixa etária de 0 a 14 anos fosse atendida na rede municipal de ensino, esses municípios não teriam acesso aos recursos do ICMS por meio do critério Educação. Além disso, ainda que não atendessem a totalidade dessa população os municípios poderiam optar por não aumentar a oferta de vagas já que sua capacidade de atendimento não seria alcançada.

O Gráfico 4 mostra o percentual de municípios, por região de planejamento, que apresentou demanda potencial por vaga inferior à capacidade de atendimento.

**Gráfico 4 – Percentual de municípios com demanda potencial por vagas inferior à Capacidade de Atendimento, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

23 População residente em idade escolar – 0 a 14 anos –, excluídas as matriculadas na educação infantil e ensino fundamental da rede estadual de ensino e da rede privada de ensino.

24 Compete ao município atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, conforme dispõe o § 2º do art. 211 da Constituição Federal. A educação de jovens e adultos não foi considerada para efeitos deste estudo, tendo em vista a dificuldade de estimar a população que poderia demandar atendimento.

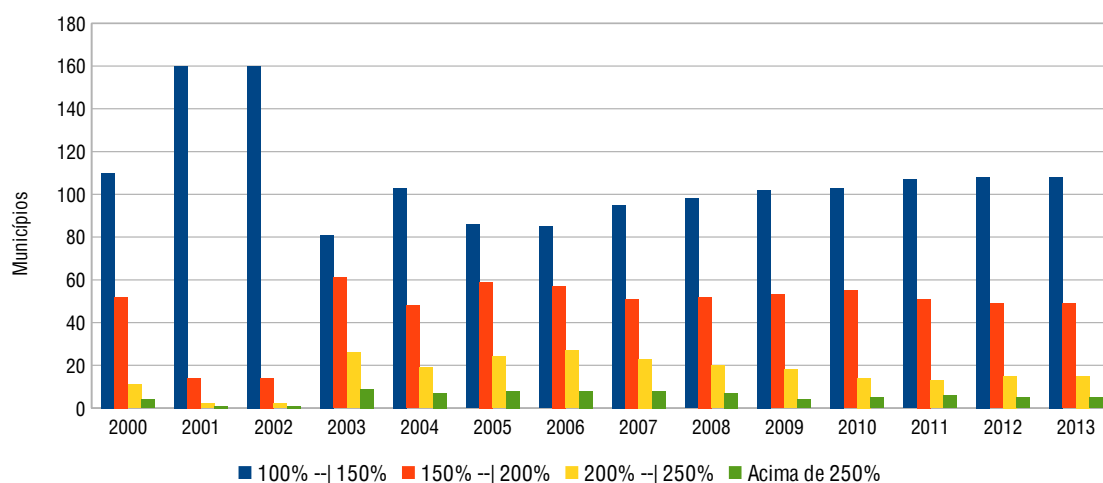
25 A capacidade de atendimento de 2012 tem como base os dados do Censo Escolar de 2010.

#### 4.2.2 Número de alunos matriculados superior à capacidade de atendimento

Outra possibilidade é a quantidade de alunos já atendidos pelos municípios ser superior à capacidade de atendimento. Essa situação pôde ser constatada ao analisar o percentual de atendimento dos municípios em relação à capacidade de atendimento e ao número de matrículas realizadas. Na análise dos dados, verificou-se que, no período de 2000 a 2013, 177 municípios superaram, ininterruptamente, a meta prevista, que era alcançar no mínimo 90% da capacidade de atendimento. Alguns desses municípios conseguiram alcançar em mais de 100% essa capacidade durante o período.

O Gráfico 5 mostra, por intervalos, o percentual de atendimento alcançado por esses municípios.

**Gráfico 5 – Percentual de atendimento educacional alcançado pelos municípios – Minas Gerais, 2000-2013**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: % de atendimento calculada com base na relação entre alunos atendidos na rede municipal de ensino e capacidade mínima de atendimento de cada município.

Pode-se perceber que alguns municípios chegam a alcançar porcentagem de atendimento superior a 250%. Os altos índices apresentados expõem a situação confortável desse grupo de municípios em relação à meta de alcançar no mínimo 90% da capacidade de atendimento, já que, mesmo que não aumentem a oferta de vagas, continuarão a ter acesso ao recurso do critério Educação.

É certo que a fórmula de distribuição do recurso do critério Educação privilegia os municípios que atendem maior número de alunos. Ou seja, quanto mais alunos atendidos, maior será o índice educação alcançado e, conseqüentemente, mais recursos serão auferidos. No entanto, ao analisar o comportamento desse grupo de municípios no período 2000 a 2013, em relação ao número de alunos matriculados, considerando a variação total no período, verificou-se que a maior variação positiva foi de 179,8% e a menor variação negativa foi de -64,8%. Essa variação pode indicar

que, se a capacidade de atendimento é inferior à quantidade de alunos já matriculados, o critério Educação pode não cumprir com o seu objetivo de promover a ampliação na oferta de vagas na rede municipal de ensino.

Para uma visão mais pormenorizada do que se pretende demonstrar expomos na Tabela 8 a situação de 20 dos 177 municípios investigados.

**Tabela 8 – Matrículas, capacidade de atendimento, demanda potencial por vagas, em 2010, e evolução das matrículas, no período 2000 a 2013, em uma amostra de municípios com número de alunos matriculados superior à capacidade de atendimento<sup>26</sup> – Minas Gerais**

Municípios	Faixa etária 0 a 14 anos			Capacidade de atendimento (2010) (3)	Demanda potencial por vagas (2010)	Evolução das matrículas (2000 – 2013) (%)	
	População (2010) (1)	Matrículas por rede de ensino (2010) (2)					
		Estadual	Municipal				Privada
Almenara	9.409	2.497	4.465	608	1.944	1.839	66,72
Barbacena	25.643	7.526	9.049	4.746	6.601	4.322	-15,59
Buritiz	6.529	1.188	3.522	336	2.302	1.483	-12,72
Caeté	9.131	2.649	3.611	771	2.325	2.100	4,66
Contagem	129.732	22.471	55.771	24.936	48.829	26.554	-10,69
Coronel Fabriciano	23.290	7.098	7.998	3.138	4.668	5.056	27,67
Curvelo	17.042	5.925	6.583	1.950	4.011	2.584	2,38
Ibirité	41.563	10.796	13.712	2.726	9.668	14.329	88,41
Jequitinhonha	6.506	2.821	2.053	431	1.363	1.201	-33,72
Ladainha	5.443	2.143	1.745	0	1.054	1.555	-7,03
Lavras	18.811	4.458	9.278	3.100	6.312	1.975	12,94
Mantena	6.128	888	3.451	457	1.603	1.332	-19,60
Muriaé	20.718	7.267	8.740	1.981	5.049	2.730	1,84
Nova Serrana	18.191	3.150	9.354	1.037	3.726	4.650	179,80
Paracatu	22.072	7.445	8.226	1.903	7.184	4.498	-14,66
Pirapora	13.497	3.539	5.928	1.682	3.807	2.348	-11,29
Ponte Nova	12.057	3.151	5.768	1.953	3.408	1.185	-18,16
Santa Luzia	50.459	14.636	17.773	3.924	9.832	14.126	11,73
São João do Paraíso	5.620	2.734	1.691	40	1.425	1.158	-64,80
Viçosa	14.575	4.269	5.120	3.666	3.951	1.520	8,10

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010.**

(2) INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – Inep. **Censo Escolar 2010.**

(3) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Notas:

(1) Municípios escolhidos aleatoriamente entre os que apresentam número de alunos matriculados superior à capacidade de atendimento.

(2) Demanda potencial por vagas= População na faixa etária de 0 a 14 anos – Matrículas totais nessa faixa etária.

<sup>26</sup> Percentual calculado com base no banco de dados de distribuição do critério Educação disponibilizado pela Fundação João Pinheiro, por isso não foram consideradas as matrículas da educação infantil em creche.

Observe-se que, embora o número de alunos atendidos pelos municípios tenha sido superior à capacidade de atendimento, ainda existia uma significativa demanda potencial por vagas. No Município de Barbacena, por exemplo, havia 25.643 residentes na faixa etária de 0 a 14 anos, 7.526 dos quais estavam matriculados na rede estadual de ensino, 9.049 na rede municipal de ensino e 4.746 na rede privada de ensino. A capacidade de atendimento desse município foi de 6.601 alunos, ou seja, inferior ao número de alunos atendidos na rede municipal. No entanto, naquele ano ainda havia 4.322 crianças e adolescentes que poderiam potencialmente demandar atendimento. Em relação ao crescimento na oferta de vagas, o município apresentou variação total no período negativa de -15,59%.

Constatou-se que em 133 dos 177 municípios investigados houve redução do número de matrículas no período. Algumas hipóteses poderiam explicar o fato de o número de matrículas nesses municípios não ter aumentado: os recursos do critério Educação não estariam sendo aplicados no aumento da oferta de vagas; ou não seriam suficientes para subsidiar o aumento; ou estariam sendo aplicados no padrão de qualidade da educação; ou, ainda, estariam sendo aplicados na expansão da oferta de vagas na educação infantil em creche. Entretanto, para aferir essas suposições, seria necessário levantar mais dados sobre a realidade específica de cada município e despende tempo considerável para aprofundar a análise desses dados e variáveis.

#### **4.3 O cálculo do ICMS e a oferta da pré-escola nos municípios mineiros**

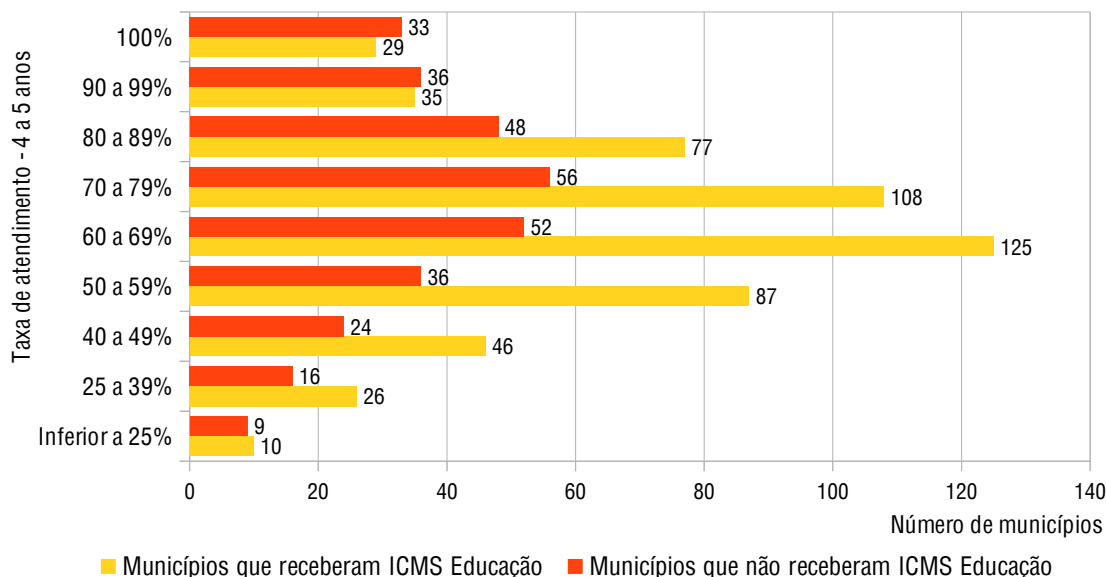
O objetivo deste tópico é analisar a situação dos municípios, no que concerne à oferta da educação infantil, com foco na etapa da pré-escola, tendo em vista a sua participação nos repasses do ICMS Educação aos municípios.

Até o ano de 2016, a oferta da pré-escola para a faixa etária de 4 a 5 anos deverá atender a 100% da demanda de cada município, conforme determina a Emenda nº 59, de 2009, à Constituição Federal e a Meta 1 do Plano Nacional de Educação vigente. Dessa forma, a universalização dessa etapa de ensino deve ser tratada com prioridade pelos municípios, responsáveis por sua oferta. Decorre disso a escolha desse parâmetro de análise para avaliar se os municípios que detêm maior cobertura de atendimento da educação pré-escolar são preponderantemente os municípios que também se beneficiam da fonte de recursos do critério Educação, em um determinado período.

O Gráfico 6 expõe o comparativo entre os grupos de municípios beneficiados e não beneficiados pelo critério Educação, relativamente ao percentual de atendimento efetivo da pré-escola por faixa. O ano de 2010 foi escolhido em razão da disponibilidade dos dados do Censo Demográfico, colhidos de forma censitária, relativos à população escolarizável por faixa etária e à respectiva taxa de atendimento dos municípios. O repasse de recursos, considerando-se como base o exercício de 2010, foi efetuado em 2012.

A Tabela 9 indica os percentuais de municípios situados em cada faixa de atendimento pré-escolar relativamente ao conjunto de municípios mineiros por grupo.

**Gráfico 6 – Taxa de Atendimento escolar para a população de 4 a 5 anos dos municípios, por condição de transferência de ICMS pelo critério Educação – Minas Gerais, 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

- (1) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**.
- (2) BRASIL. Ministério da Educação. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. *In: \_\_\_\_*. **Todos pela Educação**: portal.
- (3) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 9 –Taxa de Atendimento escolar para a população de 4 a 5 anos dos municípios, por condição de transferência de ICMS pelo critério Educação e em relação ao total de municípios do Estado – Minas Gerais, 2012**

Taxa de atendimento 4 e 5 anos	Municípios que receberam ICMS Educação	% em relação ao conjunto dos municípios de MG	Municípios que não receberam ICMS Educação	% em relação ao conjunto dos municípios de MG
Inferior a 25%	10	1,17%	9	1,06%
25 a 39%	26	3,05%	16	1,88%
40 a 49%	46	5,39%	24	2,81%
50 a 59%	87	10,20%	36	4,22%
60 a 69%	125	14,65%	52	6,10%
70 a 79%	108	12,66%	56	6,57%
80 a 89%	77	9,03%	48	5,63%
90 a 99%	35	4,10%	36	4,22%
100%	29	3,40%	33	3,87%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

- (1) INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**. ( 2 )
- BRASIL. Ministério da Educação. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. *In: \_\_\_\_*. **Todos pela Educação**: portal.
- (3)FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

São 310 os municípios não contemplados no critério Educação em 2012, e 543 os municípios contemplados.

Note-se que, dos municípios não contemplados pelo critério Educação (com atendimento inferior a 90% de sua Capacidade Mínima de Atendimento), o conjunto dos que atendiam de 90 a 100% da demanda por pré-escola praticamente equivale ao grupo de municípios beneficiados e inseridos na mesma faixa, indicando que a oferta de educação pré-escolar em níveis satisfatórios não estaria vinculada à percepção do benefício do critério Educação. Da mesma forma, no grupo de municípios com baixíssima cobertura da pré-escola – inferior a 25% –, o segmento dos que receberam os repasses do ICMS e dos que não receberam é numericamente semelhante, pois a conjuntura do baixo atendimento também pode ser verificada em um grupo de 10 municípios que receberam o benefício.

Entretanto, quando se verificam as faixas intermediárias (atendimento entre 40% e 79% da demanda), a Tabela 9 revela a desvantagem dos municípios não beneficiários do critério Educação em relação aos beneficiários no exercício de 2012. Nessas faixas, nas quais se concentram mais de 60% dos municípios, o grupo de não beneficiários do ICMS perde proporcionalmente em todas elas em atendimento da pré-escola.

Tal situação resulta mais uma vez de limitações impostas pela fórmula de cálculo do critério Educação. Na análise dos dados a que tivemos acesso, pudemos constatar os seguintes problemas decorrentes da aplicação da fórmula:

- a) Ao relacionar os dados de população escolarizável de 4 a 17 anos, no ano de 2010, com a Capacidade Mínima de Atendimento dos municípios não contemplados pelo critério Educação, verificamos que, em 55 municípios, a população na referida faixa etária é inferior à CMAi. Isso quer dizer que, mesmo que o município atendesse a toda a demanda da educação básica não faria jus aos recursos do critério Educação;
- b) Em 240 municípios não beneficiários do critério em 2012, a CMAi foi inferior ao número de alunos matriculados nas redes públicas, mas deduzindo-se as matrículas da rede estadual os municípios não conseguiram atingir o índice exigido na CMAi;
- c) Em 15 municípios, mesmo que o mecanismo do critério Educação permitisse a soma das matrículas das redes municipais e estadual, o número não alcançaria o mínimo exigido pela CMAi.

Tais fatos demonstram que o critério Educação deixa de beneficiar um grande contingente de municípios que necessitariam ampliar sua taxa de atendimento na pré-escola, mas que não podem acessar os recursos devido à composição da fórmula de cálculo, que estabelece a proporcionalidade entre receita e capacidade de atendimento, sem considerar a população em idade escolar e a cobertura da rede estadual, que abrange o ensino fundamental e o ensino médio.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado na Seção 2 – Contextualização do Critério Educação e reavaliações necessárias –, a instituição do critério Educação na legislação que regula a redistribuição da parcela do ICMS devida aos municípios já completou 19 anos sem alterações em sua concepção inicial. Diante da evolução da educação básica no Brasil e em Minas Gerais, com a ampliação dos direitos educacionais da população e a consequente demanda por novos padrões de gestão e por fontes de financiamento, seria necessário reavaliar a sua pertinência e eficácia, considerando-se os novos marcos regulatórios, a expansão e a diversificação da oferta de educação pública.

Procedendo-se a uma breve síntese do que foi demonstrado nos tópicos anteriores, podemos destacar as seguintes ponderações a respeito do impacto no Estado do ICMS solidário na área da educação:

### 5.1. Sobre a distribuição dos recursos entre as macrorregiões do Estado

a) Além de constatar um aumento real no volume de recursos distribuído para o conjunto dos municípios, em todo o período de aplicação da legislação que instituiu o critério Educação, os dados de distribuição regional evidenciaram o caráter redistributivo das receitas do ICMS entre as regiões do Estado, tendo em vista que as duas regiões com menor PIB *per capita* foram as mais beneficiadas. No entanto, embora os repasses do ICMS Educação tenham aumentado ao longo do período de aplicação do critério, o peso deste para as receitas municipais vem diminuindo a cada ano em todas as regiões do Estado.

b) Os gastos na Função Educação foram incrementados no período de 2004 a 2011, mas o aumento parece não guardar relação com o ICMS Educação, cuja influência sobre esses tem diminuído de forma constante, sobretudo nas regiões mais carentes. Além disso, independentemente do montante de recursos recebidos por meio do critério, todas as regiões aumentaram seus gastos em educação, o que parece evidenciar a baixa influência do critério no aumento dessas despesas.

c) Embora tenham aplicado mais recursos na Função Educação em relação às regiões do Triângulo e do Alto Paranaíba e terem sido mais beneficiadas pelo critério Educação que as demais macrorregiões, as regiões Norte e Jequitinhonha-Mucuri apresentaram os menores gastos médios por aluno de Minas Gerais. A diferença entre o custo-aluno dessas regiões e o das regiões Triângulo e Alto Paranaíba evidencia que o critério Educação não tem sido suficiente para reduzir as desigualdades educacionais do Estado.

### 5.2 Sobre a fórmula de cálculo do critério Educação

a) A análise dos dados aponta para a necessidade de ajustar sua composição. A base de cálculo do critério destoa das atuais políticas públicas de educação ao desconsiderar

as matrículas na educação infantil em creche para efeitos da distribuição dos recursos do critério. Isso fica evidenciado, especialmente, diante da obrigatoriedade de os municípios ampliarem a oferta de vagas nessa etapa da educação infantil visando ao atendimento de, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos até o final da vigência do PNE<sup>27</sup>, em 2024. Essa ampliação tem sido um grande desafio para os municípios, sobretudo por exigir um dispêndio financeiro que, em regra, é incompatível com os orçamentos municipais. Portanto, os recursos do ICMS pelo critério Educação, uma vez reformulado, poderiam constituir uma fonte adicional que contribuísse para incrementar e estimular essa expansão.

b) Seria razoável que, ao se pensar em novos rumos para a distribuição do ICMS pelo critério Educação, fosse considerada a população escolarizável de cada município dentro de sua competência constitucional. Isso poderia conferir metas de atendimento em acordo com a legislação que rege a educação básica, além de mais factíveis e próximas à realidade dos municípios. A título de exemplo, as regras do Fundeb já se pautam pelo critério da competência do ente federativo e não consideram, no cômputo das matrículas para efeito da distribuição dos recursos, as efetuadas em níveis de ensino não integrantes da competência legal de cada ente<sup>28</sup>.

c) Tendo em vista que a melhoria da qualidade de educação básica é o desafio que se coloca contemporaneamente após o grande movimento instituído para a universalização dessa etapa de ensino, uma iniciativa recomendável seria instituir na fórmula de cálculo do critério Educação um componente que pudesse medir o esforço do município no aprimoramento da qualidade do ensino, a exemplo do que foi implantado no Estado do Ceará<sup>29</sup>. É preciso ponderar, entretanto, que o percentual referente ao critério Educação no montante de recursos devidos aos municípios na lei de Minas Gerais é inferior ao do Ceará e talvez não produzisse efeitos perceptíveis, a exigir que se avaliasse a possibilidade de elevar a participação do critério no todo a ser distribuído. É, provável, porém, que a dispersão do volume de recursos do atual mecanismo de distribuição do ICMS em muitos critérios dificultasse esse intento.

d) Até 2016, a oferta da pré-escola para a faixa etária de 4 a 5 anos deverá atender a toda a demanda dos municípios, fazendo com que a ampliação da oferta dessa etapa de ensino seja prioritária para estes. Conforme demonstrado nas diversas situações descritas na Seção 4, muitos municípios que ainda precisariam ampliar o atendimento da pré-escola não acessam os recursos do critério Educação. Assim, seria recomendável que o critério Educação fosse dotado de mecanismos que contribuíssem para que os municípios atendessem a essa prioridade.

27 Vide Meta 1 do Anexo Metas e Estratégias da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

28 BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. (§ 1º do art. 9º.)

29 No Estado do Ceará, o mecanismo de distribuição da parcela do ICMS devida aos municípios prevê apenas 3 critérios: Educação, Meio Ambiente e Saúde. O critério Educação detém a fatia de 18% do montante de 25% distribuído para os municípios. A distribuição dos recursos do critério Educação é baseada em um coeficiente designado Índice Municipal de Qualidade Educacional.

## REFERÊNCIAS

ANUÁRIO Brasileiro da Educação Básica. Todos pela educação. São Paulo, Ed. Moderna, 2015. Disponível em: <[http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario\\_educacao\\_2015.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2015.pdf)>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. (Art. 208, inciso I.) Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. (§ 1º do art. 9º.) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.)

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. (Meta 1 do Anexo Metas e Estratégias.) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. *In:* \_\_\_\_\_. **Todos pela Educação:** portal. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1134/pnad---pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios/>> Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. *In:* \_\_\_\_\_. **Contas anuais.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CARVALHAIS, Jane Noronha; ROCHA, Elisa Maria Pinto. Análise da Lei Robin Hood em Minas Gerais através da construção de uma tipologia de municípios segundo o critério educação. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/24/minas-gerais.html>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais (PIB).** Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2745-produto-interno-bruto-de-minas-gerais-pib-2>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse dos Resultados do Censo 2010. Pirâmide etária. Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade Minas Gerais: 2010. *In:* \_\_\_\_\_. **Censo 2010.** Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/default.php?cod1=31&cod2=&cod3=0&frm=piramide>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. 1 Matrículas. Educação Infantil. 1.2 – Número de Matrículas em Creche, por Localização e Faixa Etária, segundo a Região Geográfica e Unidade da Federação, em 29/03/2000. *In:* \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica:** censo escolar 2000. Brasília: INEP, 2000.

Disponível em: <<http://download.inep.gov.br/download/censo/2000/basica/sinopse2000.xls>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 98. Brasília: INEP, 1999. 187 p. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.) Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

SOARES, Marcelo Cardoso. O impacto redistributivo da Lei Robin Hood. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 16, p. 54-62, out./dez. 1996. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/1059/1059.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

## CAPÍTULO 7 – CRITÉRIO PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

Júlio Cadaval Bedê

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO E ANÁLISE PRELIMINAR

O critério Produção de Alimentos, estabelecido pela Lei do ICMS Solidário, é uma versão atualizada do mesmo critério da Lei Robin Hood (Lei nº 13.803, de 2000<sup>1</sup>), que promove a distribuição de 1% dos recursos do ICMS repassados pelo Estado aos municípios. Sua apuração se dá a partir de quatro subcritérios com pesos diversos, como pode ser visto no Quadro 1 a seguir. A lei em vigor alterou o peso específico de cada subcritério.

Observados os demais critérios, vale informar que Produção de Alimentos distribui o equivalente à distribuição feita pelos critérios Área Geográfica ou Patrimônio Cultural, estando muito próximo do critério Meio Ambiente, que destina 1,1%, e tendo maior peso que outros seis critérios. Sua importância é, portanto, de mediana para forte no cômputo geral.

**Quadro 1 – Comparativo da contribuição dos subcritérios na composição do critério Produção de Alimentos – Minas Gerais, Lei Robin Hood e Lei do ICMS Solidário**

Subcritério	Descrição	Peso (%)	
		Lei Robin Hood (2000 a 2010)	Lei do ICMS Solidário (2011 até o momento)
Área Cultivada	área cultivada do município em relação à do Estado	50%	35%
Contingente de “pequenos produtores”	número de pequenos produtores agropecuários do Município em relação ao do Estado	25%	30%
Apoio à Produção	programa ou estrutura de apoio ou órgão de apoio à produção, ao desenvolvimento e à comercialização de produtos agropecuários em funcionamento	15%	30%
Controle Social	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS – constituído e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS – em execução	10%	5%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

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

1 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

As informações utilizadas para o cálculo dos índices de distribuição são coletadas e tratadas pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater-MG – e publicadas ao fim de cada semestre para orientar a distribuição no semestre posterior. A Emater-MG é uma empresa pública vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

## 2 SUBCRITÉRIOS DE PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

### 2.1 Área Cultivada

Como principal subcritério, o de Área Cultivada determina a distribuição de 35% dos recursos do critério Produção de Alimentos. Consideram-se para esse subcritério dados de área cultivada para plantio de grãos, silagem, fruticultura e hortaliças, obtidas por levantamentos da própria Emater-MG. Esses levantamentos não são feitos sob metodologia única em todos os municípios, aproveitam dados de trabalhos de estimativa de safra demandados por outros órgãos públicos ou pela própria Emater. Nos semestres em que não ocorre atualização desses dados, aplicam-se os do último levantamento praticado. São considerados para o cálculo do índice do subcritério os dados dos dois anos anteriores ao período da distribuição. As áreas de silvicultura, destinadas, em princípio, à produção de madeira, são excluídas.

Às áreas de agricultura são somadas as áreas de pastagem cultivadas, por entendimento da lei firmado pela própria Emater-MG. Para tanto, utilizam-se os dados fornecidos pelos censos agropecuários realizados decenalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Vale comentar que a inclusão de áreas de pastagem artificial, ou seja, aquelas em que o plantio foi feito por sementeira, gera um potencial desequilíbrio na composição do índice, uma vez que não se avalia o uso dessas áreas na alimentação de animais de criação. Explicando melhor, a existência de pasto não implica que haja carga animal se utilizando dele e, caso haja efetiva utilização, não permite diferenciar o pastoreio produtivo, com real produção de carne ou leite, da subutilização. Na mesma linha, esses números não permitem diferenciar pastos com boa qualidade de manejo de áreas degradadas sujeitas a processos erosivos de solo, alta compactação<sup>2</sup>, baixa capacidade de suporte animal ou mesmo submetidos a sobrepastejo<sup>3</sup>

- 
- 2 Processo pelo qual as partículas do solo e agregados são rearranjados, tendo esses últimos suas formas e tamanhos alterados. Esse rearranjo resulta no decréscimo do espaço poroso e aumento da densidade. A compactação é causada pela ação do homem ao manejar o solo usando máquinas e implementos de maneira inadequada. BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa. **Portal**.
  - 3 A prática de apascentar demasiado gado, por um período de tempo demasiado longo, em terrenos incapazes de recuperar a sua vegetação, ou de apascentar ruminantes em terrenos impróprios para pastoreio em resultado de certas características físicas como o declive. Sobrepastejo significa que o número de animais excede a capacidade produtiva das pastagens. PASTOREIO e tosas excessivos. *In*: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **TOOLBOX Produção Animal e Ambiente**.

Ainda sobre a consideração das pastagens artificiais no cálculo do índice do subcritério por se caracterizarem como área cultivada, cabe informar que o parâmetro elimina a possibilidade de contabilização de sistemas produtivos que utilizem eficazmente áreas de campo natural para produção animal. Além disso, desvaloriza a criação estabulada de bovinos, suínos e aves, produtos diretamente relacionados à produção de alimentos, porém desconsiderados nos cálculos.

Outro aspecto negativo do cômputo indistinto de qualquer pastagem artificial nesse subcritério é o fato de que essa prática trata com igual peso os diversos tipos de produção de alimento que se utilizam diretamente do solo. Como exemplo, o peso de um hectare de agricultura de alto rendimento de grãos, de horticultura orgânica de elevado valor agregado, de fruticultura, entre outras modalidades, é o mesmo de um hectare de pastagem degradada, que se caracteriza pela baixa produtividade e representa sério passivo ambiental.

Portanto, como na lei a contabilização das áreas cultivadas não estabelece que tipo de cultivo considerar, a elaboração de um regulamento estabelecendo as tipologias e classificando-as por qualidade e valor estimado da produção poderia tornar significativamente mais justa a distribuição de recursos do ICMS aos municípios por meio do subcritério Área Cultivada.

Os possíveis desequilíbrios em função da adoção de pastagem artificial como área cultivada tornam-se ainda maiores devido à predominância desse tipo de área sobre a área dedicada à agricultura, como se observa no Gráfico 1, apresentado a seguir. Em 2012, segundo os dados utilizados pela Emater-MG, a proporção entre área de pastagem, com 11,7 milhões de hectares ocupados, e área de agricultura, com 5,2 milhões de hectares, foi de 2,26:1.

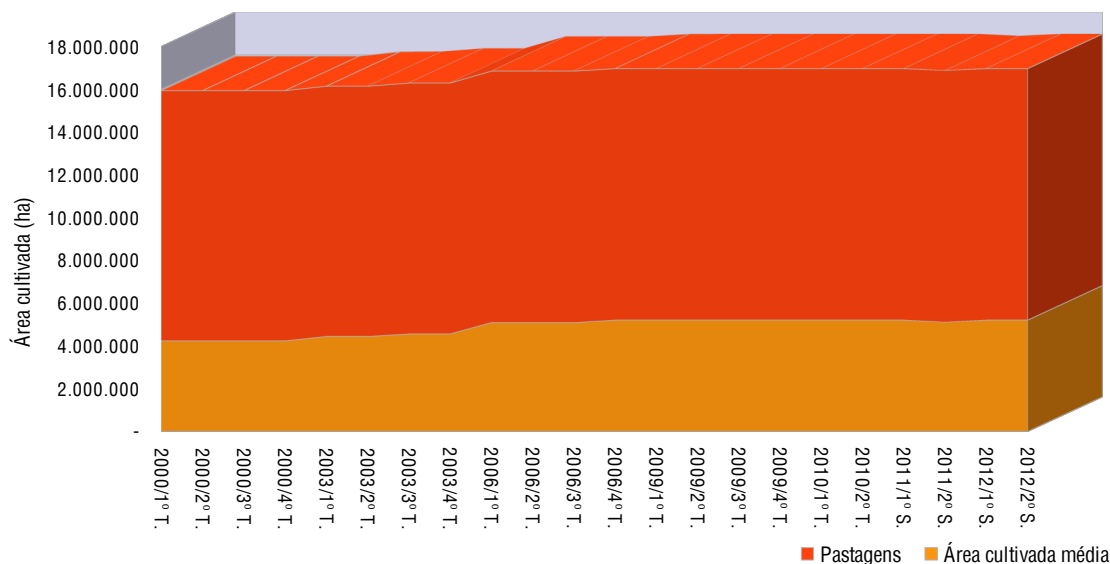
Comparando o Quadro 2, que traz dados da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>4</sup> – Seapa – para a ocupação do solo no Estado em 2013, com os dados apurados pela Emater-MG<sup>5</sup> para a distribuição do ICMS no último semestre de 2012, encontram-se resultados ligeiramente diversos. Considerados os critérios de exclusão de áreas de silvicultura e pastagens naturais, as áreas elegíveis como agricultura totalizam 6,7 milhões de hectares e as de pastagens plantadas outros 10,9 milhões de hectares. Nesse cenário, a relação entre áreas de pastagem e agricultura seria de 1,62:1, e não 2,26:1, suscitando a necessidade de revisão da metodologia aplicada pela Emater-MG.

---

4 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais – SEAPA. **Portal**. Belo Horizonte, s.d.

5 MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater. **Portal**. Belo Horizonte, Emater, s.d.

**Gráfico 1 – Área cultivada (ha) total no Estado, por tipo, pastagens e agricultura, segundo a transferência de ICMS para os municípios – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater.

**Quadro 2 – Ocupação do território por classe e tipo de uso do solo – Minas Gerais, 2014**

Classes	Uso do solo	Área (ha)	%
Produção de alimentos	Grãos	3.009.975	5,11
	Olerícolas	111.615	0,19
	Fruticultura	91.786	0,16
	Forragens	759.283	1,29
	Sistemas Agroflorestais	845.337	1,44
	Cana-de-acúcar	891.377	1,51
	Café	1.037.348	1,76
	Subtotal Agricultura	6.746.721	11,46
	Pastagens plantadas degradadas	1.231.246	2,09
	Pastagens plantadas em boas condições	9.709.729	16,49
	Subtotal Pastagens plantadas	10.940.975	18,58
	Subtotal Produção de alimentos	17.687.696	30,04
Outras áreas	Pastagens naturais	7.276.905	12,36
	Florestas plantadas	1.536.310	2,61
	Vegetação nativa	19.583.719	33,26
	Área com outros usos	12.794.373	21,73
Área territorial de Minas Gerais		58.879.003	100,00
Área territorial do Brasil		8.515.767.049	
Relação MG / BR (%)			6,91

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais – Seapa.

(2) MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater.

Por fim, considerado o objeto e a metodologia de apuração da área cultivada no Estado, fica patente a baixa capacidade de gestão desse subcritério pelo poder público municipal.

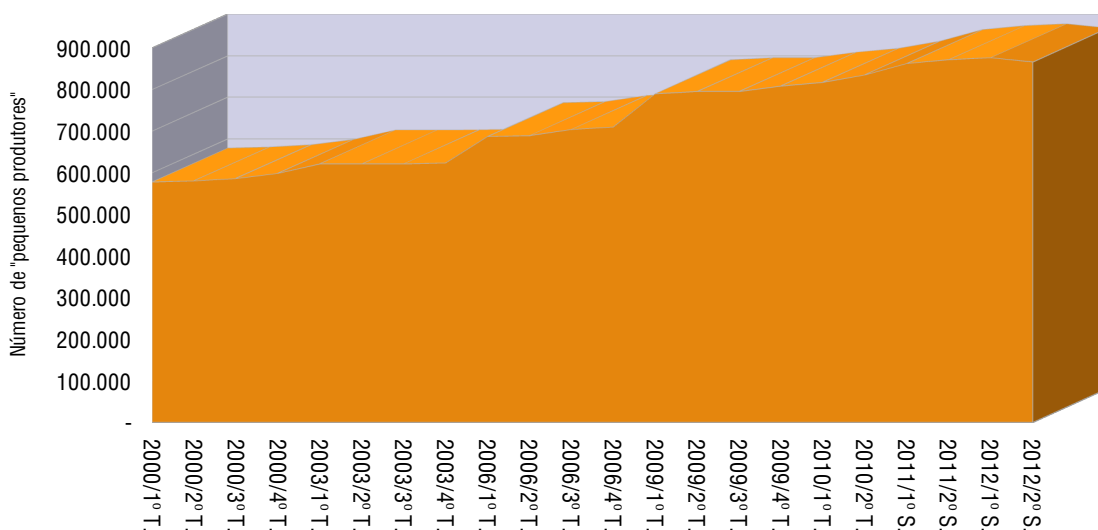
## 2.2 Contingente de Pequenos Produtores

Nesse segundo subcritério, afere-se a quantidade de “pequenos produtores” do município fazendo-se uma relação percentual direta sobre o total de componentes da mesma categoria no Estado. São distribuídos 30% dos recursos do critério por meio desse subcritério.

Para apuração dos dados para esse subcritério, a Emater-MG utiliza o seu próprio cadastro de produtores ou outro meio que lhe estiver disponível, não havendo, também nesse caso, um padrão claro de procedimento para todos os escritórios locais.

A observação dos números considerados ao longo do período analisado mostra crescimento de 50% no número de “pequenos produtores”, conforme demonstra o Gráfico 2. No entanto, esses números ensejam questionamentos.

**Gráfico 2 – Evolução do número de “pequenos produtores” no Estado – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater.

O primeiro questionamento se refere ao conceito a adotar para “pequeno produtor”, expressão mantida propositadamente entre aspas neste relatório. De uso obsoleto, essa expressão não encerra um conceito pacífico na legislação. Para contornar esse problema, a Lei Robin Hood o define para sua própria aplicação:

Art. 3º (...)

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se pequeno produtor agropecuário aquele que preencher os seguintes requisitos:

I – manter até dois empregados permanentes, permitida a contratação eventual de terceiros;

- II – ter, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual proveniente de exploração agropecuária;
- III – residir na propriedade rural ou em aglomerado urbano próximo. (MINAS GERAIS, 2009.)

Essa definição, porém, carece de precisão e de instrumentos de verificação e se apresenta mais vaga na Lei do ICMS Solidário que na Lei Robin Hood. Naquela, além dos três critérios acima transcritos, um quarto limitava o “pequeno produtor” ao detentor de até quatro módulos fiscais, o que conferia mais concretude ao critério. O Módulo Fiscal é uma medida de área variável por município, atribuída pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra –, e que, como a mesma lei indica, varia entre 5 e 70 ha em Minas Gerais. Vale dizer que esse mesmo critério é utilizado para definir o agricultor familiar ou empreendedor familiar rural na Lei Federal nº 11.326/2006<sup>6</sup>, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, a Lei da Agricultura familiar.

Uma definição pode ser encontrada na Lei Federal nº 11.428/2006<sup>7</sup>, que dispõe sobre o Bioma Mata Atlântica, e conceitua como “pequeno produtor rural” “aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a 50 (cinquenta) hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo”. No entanto, esse conceito não leva em conta as diferenças regionais dentro da área de domínio da Mata Atlântica e, se adotado na aferição do subcritério, deixaria fora do alcance da citada lei grande parte do território do Estado, que está sob o domínio do Cerrado.

Outra possibilidade de conceituação está na nova Lei Florestal, Lei nº 20.922/2014<sup>8</sup>, em que o legislador estadual se refere à “pequena propriedade ou posse rural familiar” e limita benefícios de gratuidade e menor nível de exigência aos produtores que detenham, mais uma vez, por posse ou propriedade até quatro módulos fiscais. Aparentemente esta abordagem legal seria a mais adequada para atender à identificação do “pequeno produtor” a que se refere a Lei do ICMS Solidário.

Portanto, a expressão “pequeno produtor” não propicia parâmetros claros, abrindo a possibilidade de adoção de referências diferentes de um município para o outro.

6 BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

7 BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

8 MINAS GERAIS. **Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2014**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado.

A rigor, as políticas públicas modernas, destinadas ao empreendedor rural de baixa escala de produção, estão focadas definitivamente no agricultor familiar, claramente conceituado na Lei Federal nº 11.326/2006, Lei da Agricultura Familiar e sua regulamentação. Com fim de identificá-lo e de lhe dar acesso aos benefícios das políticas públicas voltadas para esse segmento, foi criada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA – a Declaração de Aptidão ao Pronaf<sup>9</sup> – DAP –, documento padrão comprobatório de que determinado produtor se enquadra nos critérios legais da referida lei. Vale comentar que a emissão da DAP implica no cadastramento do produtor em banco de dados nacional e na conseqüente abertura de uma conta, que passa a acumular registros de todas as atividades do agricultor familiar em que ele se beneficia de programas governamentais federais (obtenção de financiamento, venda direta de produtos para escolas ou para a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab –, vendas para associações, participação em treinamentos, entre outros). Em Minas Gerais são entidades credenciadas pelo MDA para a emissão de DAP a própria Emater-MG e sindicatos de trabalhadores rurais.

Ora, sendo a Emater-MG a principal emissora de DAP do Estado e tendo acesso aos cadastros realizados de produtores, mulheres agricultoras, jovens rurais, agroindústrias de pequeno porte, cooperativas e associações, entendemos ser ela a melhor fonte de dados para mensurar a atividade municipal de produção de alimentos para a população. No entanto, por força do atual texto da lei, que se refere genericamente a “pequeno produtor”, deixa-se de utilizar a DAP como referência para a distribuição do ICMS. A contabilização de DAPs ativas e o acompanhamento nos extratos de atividades dos beneficiários das políticas públicas podem ser, portanto, um excelente indicativo para a distribuição do ICMS, inclusive por estar ao alcance das prefeituras estimular e apoiar o agricultor a se formalizar e participar dessa política pública.

Outro aspecto que deve ser notado na análise é a discrepância entre o número de “pequenos produtores” relatado ao longo do tempo pela Emater-MG, para fins de cálculo desse subcritério (ver Gráfico 2), e o número de estabelecimentos rurais elegíveis como de agricultores familiares apurado pelo Censo Agropecuário do IBGE. No último censo, de 2006, o IBGE identifica como estabelecimentos rurais que satisfazem os critérios da Lei da Agricultura Familiar em Minas Gerais cerca de 437 mil, número muito diferente dos utilizados pela Emater-MG. Considerado o último trimestre de 2006, mesmo ano do censo, a Emater-MG publicou a existência de 709.927 pequenos produtores”, ou 62,5% a mais do que o número de estabelecimentos da agricultura familiar. Em 2012, 2º semestre, esse número já chega a 866.333 “pequenos produtores”, 98,2% maior que o total de estabelecimentos rurais da agricultura familiar computados em 2006 pelo IBGE. A explicação da Emater-MG é que seus levantamentos contam produtores rurais, aí incluídos meeiros, parceiros, entre outros, e que esse universo é de fato superior ao de estabelecimentos rurais.

---

9 Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

### 2.3 Apoio à Produção

O subcritério Apoio à Produção, responsável pela distribuição de 15% do total dos recursos do critério, contabiliza, segundo a prática de apuração utilizada pela Emater-MG, o número de produtores atendidos por serviços públicos de apoio à produção. O Quadro 3 lista os serviços e os pesos percentuais observados pela Emater-MG para fins de apuração do índice de distribuição de ICMS para cada município nesse subcritério.

**Quadro 3 – Comparação dos componentes do subcritério Apoio à Produção, do critério Produção de Alimentos de transferência do ICMS para os municípios – Minas Gerais, Lei Robin Hood e Lei do ICMS Solidário**

Descrição	Peso %	
	Lei Robin Hood (2000 a 2010)	Lei do ICMS Solidário (2011 até o momento)
Extensão Rural	6%	30%
Fundo Rotativo	1%	
Mecanização Agrícola	2%	
Distribuição de Sementes e Mudanças	2%	
Distribuição de Calcário e Fertilizantes	2%	
Compras Diretas	2%	
Total	15%	30%

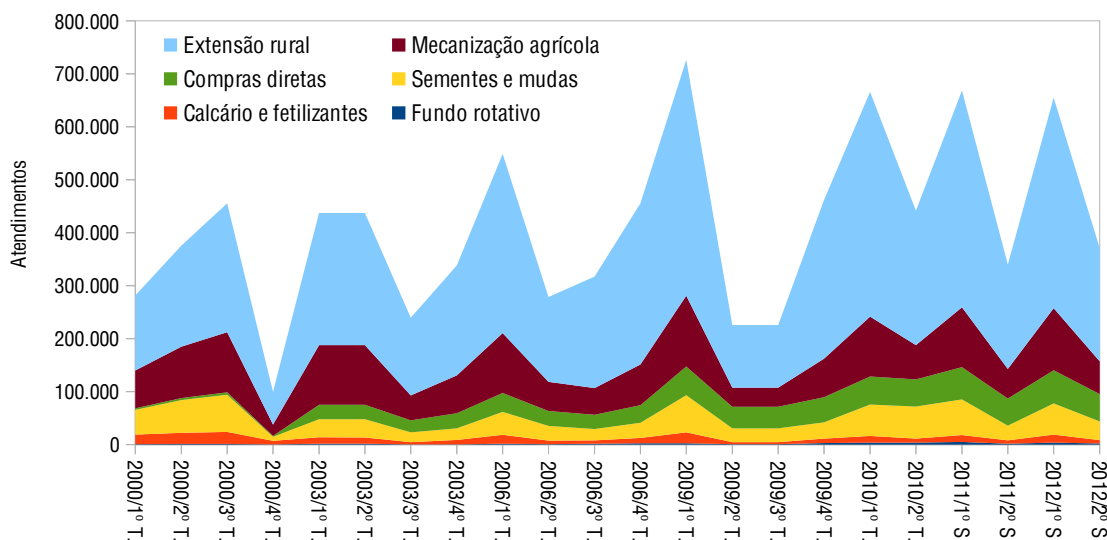
Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater.

A contabilização dos atendimentos é feita por unidade de atendimento e não por produtor rural, ou seja, uma visita do técnico extensionista e um empréstimo do fundo rotativo a um mesmo produtor contam como dois atendimentos, o que justifica os números publicados nesse subcritério.

A observação do Gráfico 3 permite comentar que o subcritério em tela se apresenta com elevado nível de variação, não se prestando para esclarecer sobre a prática efetiva de apoio à produção. Por outro lado, a representação gráfica acumulada de atendimentos em cada tipologia de apoio sugere que há forte correlação entre elas, ou seja, a eventual redução da prestação de um tipo de serviço é seguida pela depressão no número de atendimentos dos demais tipos. Por fim, a extremada variação oferece uma pista de que a política pública em questão não é executada de forma continuada, suscitando dúvidas quanto à forma de mensuração adotada e sua eficácia para oferecer parâmetro para a distribuição de recursos do ICMS. De novo, entendemos que falta o estabelecimento de metodologia uniforme para apuração de dados para mais esse subcritério.

Gráfico 3 – Número de atendimentos por tipo de apoio à produção. Minas Gerais, 2000-2012



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater.

Considerado o estado da arte das políticas voltadas para a agricultura familiar, composta por diversas linhas de ação, a medição de participação dos agricultores do município nos programas disponibilizados seria provavelmente mais eficaz como indicador para a distribuição do ICMS, como já nos referimos na Subseção 2.2 – Contingente de Pequenos Produtores. Como exemplo de instrumentos de apoio ao desenvolvimento agrícola, pode-se citar: o crédito agrícola, com a oferta de financiamento de custeio da produção e investimentos a taxas e prazos adequados ao segmento; o estímulo à agregação de valor por meio da agroindustrialização; o desenvolvimento de mercado solidário; os programas de aquisição direta do produtor ou de suas associações a preços de mercado; o acesso à terra por meio da reforma agrária, titulação ou crédito fundiário.

## 2.4 Controle Social

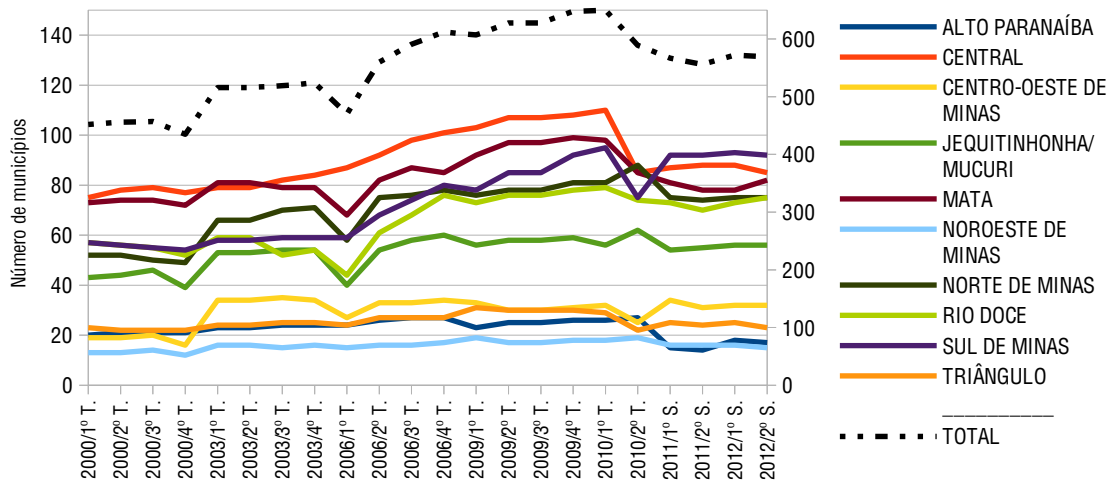
Esse último subcritério responde por 5% dos recursos do critério Produção de Alimentos. Apesar de pouco importante frente aos demais, o valor gerido equivale a 0,05% do bolo total dos recursos do ICMS distribuídos aos municípios e à metade do valor distribuído pelos critérios Esportes, Turismo ou Sede de Estabelecimento Penitenciário, o que sugere atenção na sua análise.

Com foco no controle social das políticas de desenvolvimento rural sustentável e segurança alimentar, esse subcritério pode ser citado como o mais atual ou moderno dos

subcritérios já analisados. A constituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS –, objeto principal do subcritério, depende de aprovação de lei municipal e compromisso da prefeitura em nomear seus membros e oferecer condições de atuação. Além de identificar a criação do conselho municipal, a lei determina como critério de qualidade a comprovação de que ele tenha aprovado e esteja executando o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS. Vale citar que a avaliação desse último quesito é realizada a partir da participação dos técnicos locais da Emater-MG nesses órgãos, dando-lhes oportunidade de não tratar a questão de maneira meramente formal, mas avaliando o efetivo funcionamento do conselho e do plano.

Observa-se que nesse quesito houve alteração importante a partir da aprovação da Lei do ICMS Solidário. Sob a vigência da lei anterior, a Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, até 2010, considerava-se pontuado o município que possuía “órgão de apoio ao desenvolvimento agropecuário”. Na lei em vigor, define-se o CMRDS como a única estrutura válida. Essa mudança de parâmetro ocasionou, a partir do 2º semestre de 2010, a redução do número de municípios contemplados por esse subcritério em diversas regiões do Estado, como pode ser observado no Gráfico 4, a seguir, estabelecendo-se novo patamar mais estável a partir de 2011.

**Gráfico 4 – Número de municípios que receberam transferência de ICMS pelo subcritério Controle Social, do critério Produção de Alimentos, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

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

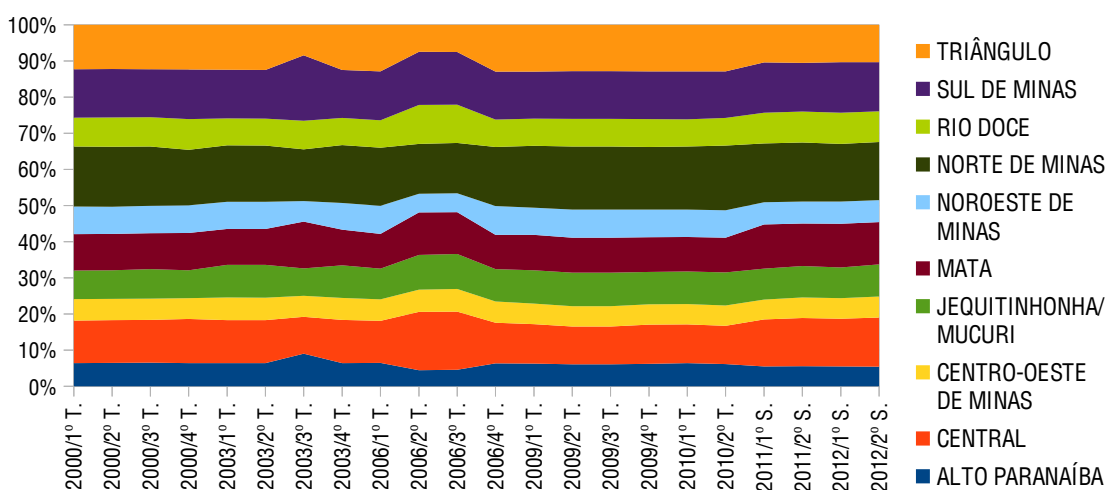
Como causa da redução do número de municípios participantes desse subcritério sob a vigência da Lei do ICMS Solidário, podemos apontar a ausência do CMDRS. No entanto, essa deficiência foi suprida por muitos municípios que sequencialmente retornaram à condição de beneficiados. Esse movimento atesta a plena capacidade de gestão do poder público municipal sobre esse subcritério.

### 3 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO CRITÉRIO

Para cada subcritério do critério Produção de Alimentos é, portanto, calculado um índice de participação percentual por município, cujo somatório, ponderado pelos pesos percentuais de cada subcritério (ver Quadro 1), gera o índice geral. Este multiplica o valor global destinado ao critério, equivalente a 1% do montante a ser distribuído, resultando no valor a ser repassado a cada município. Até 2009, o repasse era calculado para o trimestre e, a partir de 2010 se faz o cálculo por semestre.

A observação dos índices municipais totalizados por região nos dá ideia da flutuação da participação relativa de cada uma no bolo de recursos do critério Produção de Alimentos, como pode ser visto no Gráfico 5, a seguir. Vale informar que essa estabilidade ocorre a despeito da significativa mudança e consolidação das políticas públicas focadas na agricultura familiar e até mesmo do grande crescimento da produção agropecuária no Estado, com especial destaque para as regiões do Triângulo, Noroeste e Alto Paranaíba durante a década de 2000.

**Gráfico 5 – Índice geral acumulado utilizado para a transferência de ICMS pelo critério Produção de Alimentos, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária:

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater.

Excetuadas algumas variações em 2006, que refletem ajustes ou erros na metodologia de apuração, observam-se alterações que chamam a atenção no ponto de início de vigor da Lei do ICMS Solidário, ou seja, entre o último período de 2010 e o primeiro de 2011: a ampliação da participação relativa às regiões Central, Mata, Rio Doce e Sul de Minas. Registre-se, porém, que, se apenas o subcritério de menor peso, Controle Social, sofreu alteração de seu objeto com a edição da Lei do ICMS Solidário, não se encontra

nos comandos legais a explicação para essas alterações de patamar da participação relativa das regiões de planejamento na distribuição dos recursos do ICMS por meio do critério Produção de Alimentos.

Com relação às flutuações de dados publicados no período de transição legal, entre 2010 e 2011, a Tabela 1, a seguir, traz as diferenças entre número de municípios beneficiados pelo subcritério Controle Social, único que sofre alteração com a nova lei. Esta deixa de considerar genericamente “órgão de apoio ao desenvolvimento agropecuário”, para exigir que exista no município o “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS – constituído e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS – em execução”. A comparação entre alterações visualizadas no índice geral de Produção de Alimentos (Gráfico 5) não condiz com as variações de beneficiados do subcritério Controle Social (Quadro 4, apresentado a seguir), único, como já afirmado, que sofreu alteração com a nova lei.

**Tabela 1 – Número de municípios que receberam transferência de ICMS pelo subcritério Controle Social, do critério Produção de Alimentos, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2010-2011**

Regiões de Planejamento	Órgãos de apoio agropecuário		
	Número de municípios beneficiados		Variação
	2010 – 2º Sem.	2011 – 1º Sem.	
Alto Paranaíba	27	15	-12
Central	85	87	2
Centro-Oeste de Minas	25	34	9
Jequitinhonha/Mucuri	62	54	-8
Mata	85	81	-4
Noroeste de Minas	19	16	-3
Norte de Minas	88	75	-13
Rio Doce	74	73	-1
Sul de Minas	75	92	17
Triângulo	22	25	3
<b>Total</b>			<b>-10</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: a tabela apresenta dados do período da transição legal, da Lei Robin Hood para a Lei do ICMS Solidário (2010-2011).

A constatação da baixa variação dos totais regionais do índice geral ao longo do tempo aponta, ainda, para a baixa capacidade de intervenção do poder público municipal sobre os resultados desse critério. Essa característica, no nosso entendimento, decorre dos problemas já relatados na descrição de cada subcritério e que listamos de forma sintética a seguir no Quadro 4.

**Quadro 4 – Fatores que limitam a governança municipal na obtenção de receita de ICMS transferida pelo critério Produção de Alimentos**

Subcritério	Fatores limitantes à atuação do Município
Área Cultivada	Metodologia de apuração não padronizada
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indiferenciação de peso entre:</li> <li>• áreas de agricultura e pastagens</li> <li>• áreas de cultivo de grãos (extensivas), fruticultura ou olericultura</li> <li>• áreas cultivadas pela agricultura familiar e não familiar</li> <li>• pastagens submetidas a intensidades diferentes de pastejo</li> <li>• pastagens degradadas e pastagens produtivas com medidas de conservação de solo e água</li> </ul>
	Não consideração da produção animal estabulada ou em granjas
Contingente de “pequenos produtores”	Metodologia de apuração não padronizada
	Conceito impreciso de “pequeno produtor” em vez de “agricultor familiar”
	Apuração de número de produtores e não de valor ou volume de produção
Apoio à Produção	Metodologia de apuração não padronizada
	Delimitação dos serviços ou apoios mensuráveis (visitas, fundo rotativo, distribuição de sementes, etc.), desprezando a dinâmica das políticas públicas mensurável pelo número e tipos de acessos aos programas e benefícios (financiamentos, acesso à terra, assistência técnica e extensão rural – Ater –, etc.)
	Não consideração de nível de agregação de valor à produção
Controle Social	Inexistência de critério de qualidade ou aderência da atuação do CMDRS às políticas de segurança alimentar ou de agricultura familiar

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Por fim, a partir da análise dos dados financeiros de distribuição de ICMS por meio do critério Produção de Alimentos, pode-se afirmar que não houve impactos significativos com a entrada em vigor da Lei do ICMS Solidário.

#### 4 ANÁLISE DA ADERÊNCIA DO CRITÉRIO À POLÍTICA PÚBLICA E À REALIDADE FÁTICA

A agropecuária tem como atividade principal a produção de alimentos, sejam eles para o consumo direto ou para o indireto, que se dá, por exemplo, pela utilização de grãos ou forragens na alimentação de animais, os quais, por sua vez, produzirão alimentos como a carne, o leite e ovos. Produtos classificados inicialmente como alimentos, a exemplo de grãos e cana-de-açúcar, podem ser destinados à produção de combustíveis, o que fragiliza o conceito utilizado pelo legislador para determinar o objeto principal do critério em análise.

Por outro lado, a madeira, fruto da silvicultura, ou o algodão, destinado para a indústria têxtil, são produtos agrícolas de elevadíssimo valor para a sociedade que têm como fatores produtivos os mesmos dos alimentos: solo, água, genes e tecnologia de produção.

Acreditamos, portanto, que, em sua essência, o legislador desejava valorizar a boa utilização dos recursos naturais no campo e a justiça social, o que modernamente podemos denominar como “desenvolvimento rural sustentável”. Sob esse conceito, todas as culturas, sejam elas usadas como alimentos, bens de consumo, insumos para a criação de animais ou para processamento industrial, podem ser produzidas com maior ou menor eficiência por agricultores familiares ou empresariais ou não familiares.

Essa última classificação, que agrupa os produtores rurais entre familiares e não familiares, é a que delinea as políticas públicas para o setor da agropecuária no país e em Minas Gerais. Portanto, ao analisarmos a aderência do critério Produção de Alimentos da Lei do ICMS Solidário às políticas públicas executadas pelo governo estadual, não podemos nos furtar a observar a estrutura da política agropecuária. Mais uma vez, acreditamos ter sido a intenção do legislador mineiro, ao inserir como critério de distribuição de recursos do ICMS a Produção de Alimentos, estimular a adesão dos municípios às políticas públicas de fomento, tecnificação e geração de renda voltadas para o agricultor menos assistido e sob risco social, o que ratifica a busca do desenvolvimento rural sustentável, que inclui a segurança alimentar da população mineira.

Em princípio, o nome do critério se refere ao primeiro subcritério, a Área Cultivada, e cria dificuldades de encaixe da produção rural real pelos motivos já apontados, ou seja, como identificar as áreas cultivadas que se destinam à alimentação humana ou animal e as que se destinam à produção de insumos para a indústria não alimentícia. Vale notar que o subcritério Área Cultivada não distingue modo de produção, incluindo em seu bojo agricultores familiares e empresariais, além de considerar equivalentes áreas de agricultura e de pastagem artificial. Assim, entendemos que da forma como é apurado e mensurado, o subcritério Área Cultivada não mostra boa aderência às políticas públicas em curso.

Diferentemente, no segundo subcritério, quando o legislador elege como um dos objetos do critério o número de “pequenos produtores”, aparentemente ele expressa a vontade de valorizar a produção de alimentos que suprirão a mesa dos cidadãos do Estado, e aí se enquadra a agricultura familiar. Ao excluir da apuração do subcritério os grandes produtores ou agricultores não familiares, fica subentendido que estes priorizarão o fornecimento para indústrias ou a exportação de *commodities* agrícolas e que dificilmente voltarão ao cotidiano da alimentação básica dos cidadãos. No entanto, esses mesmos “pequenos produtores” também produzirão e comercializarão produtos não alimentícios que serão consumidos pelos cidadãos, como a madeira e seus derivados, os biocombustíveis, os produtos da siderurgia a carvão vegetal, as roupas e calçados que utilizam produtos agropecuários, entre outros. Portanto, apesar de mais claro o encaixe desse subcritério nas políticas públicas em vigor para as atividades agrossilvipastoris, a manutenção da expressão “pequeno produtor”, por ser um conceito incerto, como já demonstrado, impede a aderência completa do subcritério à política pública e torna obsoleta a norma estadual. Tal situação só será ajustada, acreditamos, com a adoção definitiva da expressão “agricultor familiar” e da DAP como referência para mensuração.

Quanto à apuração de atendimentos prestados aos produtores pela prefeitura e pelo Estado, por meio de seus órgãos, considerada a priorização dada pelas leis ao “pequeno produtor” ou ao agricultor familiar, também aqui se direcionam os recursos do ICMS para municípios que têm como prioridade o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, uma vez que os serviços considerados na apuração pela Emater-MG (Ver Quadro 3) são voltados para esse público.

Porém, ao tentarmos alinhar os itens monitorados para efeito da distribuição do ICMS no subcritério Apoio à Produção e os eixos das políticas públicas para a agricultura familiar junto ao MDA e ao PEDRS, aprovados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – Cedraf –, fica patente o descompasso entre esses dois conjuntos de ação. O Quadro 5, a seguir, traz essa comparação.

A pouca correspondência dos eixos das políticas públicas com os apoios mensurados demonstra a fraca capacidade desses últimos de indicar o desenvolvimento da agricultura familiar no município, enfatizando mais uma vez a baixa aderência do subcritério Apoio à Produção às políticas em curso.

**Quadro 5 – Correlação entre eixos das políticas públicas para a Agricultura Familiar e serviços de apoio à produção apurados pela Emater-MG**

Eixos de atuação das políticas públicas para a agricultura familiar – MDA	Correlação	Tipos de apoio à produção apurados pela Emater-MG – Subcritério Apoio à Produção
Crédito Rural	Baixa	Fundo Rotativo
Proteção da Produção	Nula	
Comercialização	Alta	Compras Diretas
Assistência Técnica e Extensão Rural	Alta	Extensão Rural
Acesso à Terra, Regularização Fundiária e Reforma Agrária	Nula	
Agroecologia e produção orgânica	Nula	
Biodiesel	Nula	
Mulheres Rurais	Nula	
Povos e Comunidades Tradicionais	Nula	
Moda, Cultura, Turismo Rural e Educação	Nula	
	Nula	Distribuição de Calcário e Fertilizantes
	Nula	Mecanização Agrícola

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Por fim, retomando opinião já apresentada, o subcritério Controle Social, frente às alterações ocorridas na elaboração da Lei do ICMS Solidário, que definiram o CMDRS como a estrutura institucional necessária para classificar o município no subcritério, é o único dos quatro que apresenta aderência às políticas públicas da agricultura familiar.

Vale comentar que, com a consolidação Cedraf, no âmbito do Executivo estadual, a homologação dos CMDRS, de atribuição do conselho estadual, pode ser utilizada futuramente como critério de elegibilidade dos municípios para o subcritério Controle Social, o que pode estimular a unidade das políticas públicas correlatas ao objeto dos conselhos no território do Estado, ou seja, a agricultura familiar. Acrescente-se que o conselho estadual já conta com Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar – PEDRS – aprovado e em vigor, o que facilita a verificação de aderência dos PMDRS às diretrizes das políticas públicas do Estado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa. **Portal**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/>>. Acesso em 17 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2014**. Dispõe sobre as políticas florestais e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20922&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater. **Portal**. Belo Horizonte, Emater, s.d. Disponível em: < <http://www.emater.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais – SEAPA. **Portal**. Belo Horizonte, s.d. Disponível em: < <http://www.agricultura.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

PASTOREIO e tosas excessivos. *In*: \_\_. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **TOOLBOX Produção Animal e Ambiente**. Disponível em: <( <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/pt/lead/toolbox/Grazing/overgraz.htm>)>. Acesso em: 17 ago. 2015.



## CAPÍTULO 8 – CRITÉRIO PATRIMÔNIO CULTURAL

**Ana Cristina de Carvalho Pontes**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte – ALMG.

**Gustavo Rafael da Silva Faria**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte – ALMG.

### 1 ANTECEDENTES – A Lei Robin Hood, em todas as suas versões<sup>1</sup>

A Lei n.º 12.040, de 28/12/1995<sup>2</sup>, estabeleceu a redistribuição do ICMS<sup>3</sup> no Estado no que se refere à quota-parte dos municípios – 25% de todo o ICMS arrecadado no Estado – sobre cuja forma de repasse o Estado pode dispor. Desses 25%, 75% são distribuídos de acordo com o critério VAF, proporcional à arrecadação. Os demais 25% podem ser objeto de lei estadual que estipule formas de ponderação na repartição que, em Minas Gerais, é feita obedecendo a 17 critérios.

No caso do critério Patrimônio Cultural, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – Iepha-MG – ficou responsável pela elaboração e implantação dos atributos a serem ponderados para o repasse dos recursos aos municípios. Nos anos de 1996 e 1997 o percentual do critério correspondeu, respectivamente, a 0,33% e 0,66% da quarta parte dos recursos distribuídos no Estado na forma da lei. A partir de 1998, o percentual permaneceu em 1%. Na mudança imposta pela Lei n.º 13.803, de 27/12/2000<sup>4</sup>, mantiveram-se os atributos relativos ao critério Patrimônio Cultural, bem como a pontuação relativa a cada um e o percentual de 1%, que integram o Anexo III da nova legislação.

- 
- 1 O nome Lei Robin Hood, aludindo ao caráter redistributivo da norma, foi tão emblemático que, até hoje, já na vigência da nova lei (Lei do ICMS Solidário), os técnicos, os representantes dos municípios, e até mesmo a Fundação João Pinheiro, se referem dessa forma à lei. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Lei Robin Hood. **Portal**. Belo Horizonte, s.d.
  - 2 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995, foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.
  - 3 Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
  - 4 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

O Anexo I da Lei nº 12.040, de 1995, continha a primeira versão da tabela de pontuação, que definia como atributos básicos a existência de ações e políticas culturais de âmbito municipal e, com mais ênfase, a presença de bens culturais protegidos por meio de tombamento nas tipologias Núcleos Históricos (NH) e Conjuntos Paisagísticos (CP) – para bens reunidos em um certo perímetro –, Bens Imóveis (BI) – para bens protegidos isoladamente –, e Bens Móveis (BM), considerados os níveis federal, estadual ou municipal de proteção.

Os municípios mineiros que integram os bens protegidos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>5</sup> receberam pontuação automática na categoria “conjuntos paisagísticos”, inicialmente com dois pontos e, a partir de 2002, com cinco pontos.

Até o exercício 2009, já na sua vigência, a Lei nº 13.803, de 2000, última versão da lei Robin Hood, foi regulamentada por resoluções ou deliberações do Conselho Curador do Iepha. A partir de 2009, já sob a égide da Lei nº 18.030, de 12/1/2009<sup>6</sup>, as deliberações passam a ser do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais – Conep –, criado pela Lei Delegada nº 170, de 25/1/2007<sup>7</sup>.

A regulamentação em vigor é a Deliberação Normativa nº 2, de 30/7/2012<sup>8</sup>, exercício 2015<sup>9</sup> – conforme Seção 3.

## 2 FORMA DE CÁLCULO DO CRITÉRIO PATRIMÔNIO CULTURAL

### 2.1 Fórmula (constante do Anexo II da Lei nº 18.030, de 2009)

PPC =	$\frac{\text{pontuação do município}}{\Sigma \text{pontuação de todos os municípios}}$
-------	--

5 MINAS GERAIS. Constituição (1989). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). *In*: \_\_\_\_\_. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. (Arts. 84 e seguintes.) Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

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

7 MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 170, de 25 de janeiro de 2007**. Cria o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep – e dá outras providências.

8 MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 2, de 30 de julho de 2012**. Normas relativas ao Critério Patrimônio Cultural. Belo Horizonte, IEPHA, 2012. 72 p.

9 Após a elaboração dessa análise, o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep –, aprovou as Deliberações Normativas nºs 2/2015 e 1/2016 que reestruturaram o arcabouço de exigências feitas aos municípios para pontuação no critério patrimônio cultural. Essas alterações foram feitas a partir de consultas e seminários realizados pelo Iepha em todo o Estado e tiveram por objetivo desburocratizar os procedimentos, simplificar a documentação e garantir a autonomia dos entes municipais nas ações e políticas de patrimônio locais. Destaca-se, entre as modificações adotadas, a supressão do fator de multiplicação que, eventualmente, resultava que o município tivesse a pontuação igual a zero em alguns dos quadros.

A pontuação do município é definida pela comprovação do cumprimento de alguns requisitos (Seção 3) estipulados no regulamento da lei atualmente em vigor a Deliberação Normativa nº 2/2012, do Conep. No denominador da fórmula temos o somatório dos pontos alcançados pelo conjunto de municípios que conseguirem atingir pontuação no critério Patrimônio Cultural.

## 2.2 Atribuição de pontuação conforme a Deliberação Normativa nº 2, de 2012, exercício 2015<sup>10</sup>

Desde a publicação da Lei nº 18.030, de 2009, o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais – Conep –, órgão criado em 2007, passou a regulamentar a comprovação dos requisitos do critério Patrimônio Cultural por meio das Deliberações Normativas nºs 1/2009<sup>11</sup>, para os exercícios 2010 a 2012; 1/2011<sup>12</sup>, para o exercício 2013; e 2/2012, para os exercícios 2014 e 2015.

A Deliberação Normativa nº 2/2012, exercício 2015, atualmente em vigor, seguindo tradição das anteriores, distribui os quesitos para pontuação no critério Patrimônio Cultural em quadros temáticos, elaborados sob inspiração do quadro constante do Anexo II da Lei nº 18.030, de 2009.

De acordo com o que estipula esse anexo, cabe ao Iepha atestar, mediante comprovação do município, os dados relativos aos tombamentos, aos registros e às políticas municipais de patrimônio cultural. O quadro constante do Anexo II da mencionada lei segue no Quadro 1 abaixo.

10 **Após a elaboração dessa análise, o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep –, aprovou as Deliberações Normativas nºs 2/2015 e 1/2016 que reestruturaram o arcabouço de exigências feitas aos municípios para pontuação no critério patrimônio cultural. Essas alterações foram feitas a partir de consultas e seminários realizados pelo Iepha em todo o Estado e tiveram por objetivo desburocratizar os procedimentos, simplificar a documentação e garantir a autonomia dos entes municipais nas ações e políticas de patrimônio locais. Destaca-se, entre as modificações adotadas, a supressão do fator de multiplicação que, eventualmente, resultava que o município tivesse a pontuação de alguns dos quadros igual a zero.**

MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 1, de 23 de fevereiro de 2016**. Lei n.º 18.030/2009: Distribuição da parcela da Receita do Produto da Arrecadação do Icms Pertencente aos Municípios de Minas Gerais Critério do Patrimônio Cultural. Deliberação Normativa do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP) nº 01/2016.

11 MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 1, de 30 de junho de 2009**. Normas relativas ao Critério Patrimônio Cultural. Belo Horizonte, IEPHA, 2009. 225 p.

12 MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 1, de 30 de junho de 2011**. Normas relativas ao Critério Patrimônio Cultural. Belo Horizonte, IEPHA, 2011.

**Quadro 1 – Atributos e pontuação do critério Patrimônio Cultural para a transferência de receita de ICMS para os municípios**

“ANEXO II (a que se refere o inciso VII do art. 1º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009)

Atributo	Característica	Sigla	Nota
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível estadual ou federal	até 2.000 domicílios	NH e/f 05	5
	de 2.001 a 3.000 domicílios	NH e/f 08	8
	de 3.001 a 5.000 domicílios	NH e/f 12	12
	acima de 5.000 domicílios	NH e/f 16	16
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível estadual ou federal	área de 0,2 a 1,9 hectare ou que tenha de 5 a 10 unidades	CP e/f 02	2
	área de 2 a 4,9 hectares ou que tenha de 11 a 20 unidades	CP e/f 03	3
	área de 5 a 10 hectares ou que tenha de 21 a 30 unidades	CP e/f 04	4
	área acima de 10 hectares ou que tenha acima de 30 unidades	CP e/f 05	5
Bens imóveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	de 1 a 5 unidades	BI e/f 02	2
	de 6 a 10 unidades	BI e/f 04	4
	de 11 a 20 unidades	BI e/f 06	6
	acima de 20 unidades	BI e/f 08	8
Bens móveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal	de 1 a 20 unidades	BM e/f 01	1
	de 21 a 50 unidades	BM e/f 02	2
	acima de 50 unidades	BM e/f 03	3
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal	de 20 a 2.000 unidades	NH mun 03	3
	acima de 2.000 unidades	NH mun 04	4
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal	área de 0,2 hectare a 1,9 hectare ou composto de 5 unidades	CP mun 01	1
	área acima de 2 hectares ou composto de 10 unidades	CP mun 02	2
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	de 1 a 5 unidades	BI mun 01	1
	de 6 a 10 unidades	BI mun 02	2
	acima de 10 unidades	BI mun 03	3
Bens móveis tombados isoladamente no nível municipal	de 1 a 20 unidades	BM mun 01	1
	de 21 a 50 unidades	BM mun 02	2
	acima de 50 unidades	BM mun 03	3
Registro de bens imateriais em nível federal, estadual e municipal	de 1 a 5 bens registrados	RI 02	2
	de 6 a 10 bens registrados	RI 03	3
	acima de 10 bens registrados	RI 04	4
Educação patrimonial municipal	Elaboração de projetos e realização de atividades de educação patrimonial	EP mun 02	2
Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural elaborado pelo Município	Elaboração do plano e desenvolvimento de Inventário do Patrimônio Cultural	INV mun 02	2
Criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural	Criação do Fundo e gestão dos recursos	FU mun 03	3
Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações	Desenvolver política cultural	PCL mun 04	4

Fonte: MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. ( inciso VII do art. 1º .)

Notas:

1 – Os dados relativos aos bens tombados pelo governo federal são os constantes na relação divulgada pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

2 – Os dados relativos aos bens tombados pelo governo do Estado são os constantes na Relação de Bens Tombados pelo IEPHA, fornecida pelo IEPHA, e no art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado<sup>13</sup>

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 e de entorno são os estabelecidos pelos respectivos dossiês de tombamento ou originários de estudos e resoluções do IEPHA ou da 13a Coordenação Regional do IPHAN.

5 – O número total de domicílios é o fornecido pelo IBGE.

6 – Os dados relativos aos tombamentos, aos registros e às políticas municipais são os atestados pelo IEPHA, mediante a comprovação pelo Município:

- a) de que os tombamentos e registros estão sendo realizados conforme a técnica e a metodologia adequadas definidas pelo IEPHA;
- b) de que possui política de preservação de patrimônio cultural respaldada por lei e comprovada ao IEPHA, conforme definido pela instituição em suas deliberações normativas;
- c) de que tem efetiva atuação na preservação dos seus bens culturais, inventariando, tombando, registrando, difundindo e investindo na conservação desses bens.”

Em cumprimento ao estipulado nas notas que acompanham o Anexo II, o Iepha determina que deverá ser comprovado pelo município, para pontuação, o cumprimento das exigências que compõem os quadros da matriz de pontuação, conforme síntese a seguir apresentada.

- **Quadro I: Planejamento e política municipal de proteção do patrimônio cultural – PCL**

O Quadro I é denominado PCL e se refere à “existência de planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações”. A pontuação máxima é de quatro pontos, assim distribuídos no ano de estreia do município no critério Patrimônio Cultural: 0,2 ponto pela existência de legislação de proteção; 0,8 ponto pelo funcionamento do Conselho de Patrimônio; 3,0 pontos pelo funcionamento do setor de patrimônio. Nos anos subsequentes, a distribuição se altera para: 0,05 ponto pela legislação de proteção; 0,95 ponto pelo conselho de patrimônio em funcionamento e 3,0 pontos pelo funcionamento do setor de patrimônio.

Os itens que compõem o quadro e devem ser comprovados são:

- Legislação local em vigor que cria os instrumentos de proteção (e suas modificações), bem como o veículo de comunicação em que foi publicada.
- Conselho de patrimônio: legislação pertinente, ato de nomeação dos conselheiros, termo de posse, cópia das atas de reunião confeccionadas segundo técnica exigida pelo Iepha (para fins de pontuação apenas serão considerados atuantes os conselhos cujas reuniões sejam, no mínimo, bimestrais); cópia dos termos de abertura dos livros de Tombo e de Registro.

13 MINAS GERAIS. Constituição (1989). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). In: \_\_\_\_ **Constituição do Estado de Minas Gerais**. (Arts. 84 e seguintes.) Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

- Setor de patrimônio: legislação pertinente, declaração do chefe do Executivo contendo nome do órgão, servidor responsável e demais servidores, formação de cada um deles, bem como cargo, função, carga horária de trabalho e telefone (e e-mail, se houver); organograma da prefeitura com a localização do setor na hierarquia administrativa, relatório anual de atividades com a documentação comprobatória das ações indicadas em tabela própria definida pelo lepha. O setor deverá ter, no mínimo, um profissional de nível superior.

- **Quadro II: Inventário de proteção do patrimônio cultural**

O Quadro II é o que contém o inventário de proteção do patrimônio cultural – INV. A pontuação é distribuída em quatro itens. Ao primeiro item são atribuídos até 2,0 pontos; nele deve constar um roteiro para elaboração de plano de inventário de proteção do patrimônio cultural. Ao segundo, também são atribuídos até 2,0 pontos; ele deve conter o roteiro de execução daquele inventário. Ao terceiro e quarto itens, a depender da fase em que se encontra o trabalho do município, são atribuídos até 2,0 pontos para o plano de divulgação e de atualização do inventário. No ano de estreia, o município deverá cumprir o primeiro item. Nos subsequentes, deverá seguir o planejamento estipulado no segundo item. Concluído o inventário, o município deverá comprovar o que foi estipulado para o terceiro e o quarto itens. O inventário deve ser de acesso público e seguir a metodologia estipulada pelo lepha.

- **Quadro III: “Processos de tombamento e laudos técnicos de estado de conservação no nível municipal”**

No ano de estreia do município ou na primeira vez em que apresentar a documentação relativa a determinado tombamento, a pontuação segue o estipulado no Anexo II da Lei nº 18.030, de 2009<sup>14</sup>.

Nos anos posteriores à apresentação da documentação relativa a determinado tombamento, o cumprimento do quesito será ponderado: 30% nos termos do Anexo II e 70% conforme o que determina o regulamento no Quadro IV, o próximo a ser analisado, que trata da criação e da gestão dos recursos do fundo municipal do patrimônio cultural – Fumpac.

Para pontuar neste atributo pela primeira vez, o município deverá encaminhar cópia do procedimento administrativo de tombamento de cada bem ou conjunto de bens protegidos no âmbito municipal. O processo – só pontuado se o tombamento já tiver sido convertido em definitivo – deverá conter o dossiê de tombamento e documentar os atos processuais que comprovem a lisura e transparência do procedimento. A parte técnica do dossiê deverá cumprir um conjunto de exigências quanto à iden-

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

tificação, descrição, inventário, documentação, plantas, fotos, georreferenciamento, diretrizes de intervenção e conservação, estado de conservação, planos de gestão e salvaguarda, ficha técnica, referências bibliográficas, entre outras.

Nos anos posteriores, para obter a pontuação, o município deverá comprovar por meio de “laudo de estado de conservação”, que os bens protegidos estão sendo conservados, inclusive os bens tombados no âmbito dos demais entes federados.

- **Quadro IV: Investimentos financeiros com recursos do fundo municipal de preservação do patrimônio cultural em bens culturais protegidos**

O Quadro IV é o que trata da criação e gestão dos recursos do Fumpac. Pelos critérios nele especificados, são distribuídos 3,0 pontos.

No ano de estreia, o município deverá comprovar a criação do Fumpac, cujos gastos serão exclusivamente relacionados ao patrimônio cultural. Não será aceita, para efeitos de pontuação, despesa relacionada à área se realizada com recursos de fundos municipais de cultura. Esse limite tem causado dificuldades para a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Cultura, que exige a constituição, entre outros, de fundos e conselhos de cultura. Principalmente para municípios menores, é inviável a manutenção de duas estruturas institucionais na área de cultura e como o repasse de recursos no âmbito do SNC é ainda potencial e os provenientes do critério Patrimônio Cultural do ICMS solidário já ocorrem, muitos tem adiado a adesão, até que ambas as exigências possam vir a ser definitivamente compatibilizadas<sup>15</sup>. Além da lei e de sua regulamentação, deverá ser comprovada a abertura de conta-corrente específica, bem como a destinação orçamentária de recursos para o fundo.

Nos anos subsequentes, o chefe do Poder Executivo deverá encaminhar documentação comprobatória de que o Fumpac está plenamente vigente, bem como movimentando recursos para ações de política pública de patrimônio. Deverão ser apresentadas notas de empenho, extrato de movimentação em conta-corrente, dotação específica, etc. Dos 3,0 pontos distribuídos, 0,2 ponto será pela continuidade do Fumpac e 2,8 pontos serão distribuídos de forma proporcional ao percentual de cumprimento da meta de aplicação de 50% dos recursos arrecadados por meio da adesão ao critério Patrimônio Cultural do ICMS Solidário.

- **Quadro V: Educação patrimonial**

O Quadro V refere-se à educação patrimonial e, segundo os critérios nele descritos, são distribuídos 2,0 pontos, 0,2 desse total relativo à apresentação do projeto de educação patrimonial do município (ou ao “Educar”, programa de referência concebido pelo lepha) e 1,8 pontos relativos à comprovação de sua efetiva realização.

15 Ver também: nota 32.

De acordo com o lepha, como se trata de programa de natureza permanente, anualmente deve ser proposto pelo município. Os relatórios exigidos são bem minuciosos e incluem redações de alunos, listas de presença em atividades, registros fotográficos, entre outros.

- **Quadro VI: Registro de bens imateriais**

O Quadro VI enfoca o registro de bens imateriais. Na estreia, o município deve encaminhar documentação referente ao procedimento de registro, em termos similares ao exigido para os processos de tombamento descritos no Quadro III, com as adequações pertinentes à natureza dos bens denominados imateriais. Nos anos posteriores, até o décimo, deverá ser comprovado investimento nos bens protegidos. A pontuação será submetida à ponderação de 70%. Os 30% restantes serão obtidos com a comprovação de que o bem registrado continua sendo recriado.

A referência ao décimo ano, sem outras citações no texto da deliberação normativa, deve ter sido utilizada em virtude de as normas estadual e federal sobre registro do patrimônio imaterial conterem dispositivo de revisão a cada dez anos<sup>16</sup>, com a finalidade de verificar se o bem permanece sendo recriado por seus detentores.

- **Outras ponderações relativas à pontuação**

Além dos quadros descritos, a matriz de pontuação do lepha considera um fator de multiplicação<sup>17</sup> e um de desconto<sup>18</sup> no total de pontos obtidos pelo município.

O fator de multiplicação é definido pelo funcionamento ou não (quesito a que corresponde nota 1, em caso afirmativo, ou zero, em caso negativo) do conselho municipal de patrimônio, exigência já comprovada no Quadro I – PCL –, cuja verificação o Anexo II da Lei nº 18.030, de 2009, atribui ao lepha, e que pode zerar a nota final obtida pelo município<sup>19</sup>. De acordo com o art. 3º, “a”, do regulamento, a fórmula adotada pela matriz de pontuação exclui a pontuação referente ao PCL do fator de multiplicação<sup>20</sup>. Diferentemente do critério Esportes<sup>21</sup>, no entanto, em que a ausência de atuação (“pleno funcionamento”, nos termos da lei) do conselho é causa de perda total da pontuação, não há expressa menção desse fator no critério Patrimônio Cultural.

16 O próprio lepha ainda não revalidou o “Registro do modo de fazer queijo artesanal da região do Serro” (concluído em agosto de 2002), decorridos mais de 12 anos da inscrição do bem no respectivo Livro de Registro.

17 MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Lei n.º 18.030/2009**: Distribuição da parcela da Receita do Produto da Arrecadação do Icms Pertencente aos Municípios de Minas Gerais Critério do Patrimônio Cultural. Deliberação Normativa do Conselho Estadual Do Patrimônio Cultural (Conep) nº 02/2015. Belo Horizonte, 2009. (Art. 3º, alínea “a”.)

18 O fator de desconto não se confunde com a penalidade estabelecida no art. 7º, § 1º, da Deliberação Normativa nº 2, de 2009, do Conselho Estadual Do Patrimônio Cultural (Conep).

19 Interessante salientar que a perda da pontuação afeta inclusive a nota referente aos bens protegidos pelo Estado ou pela União, cuja gestão escapa às competências de um conselho municipal.

20 Para melhor discussão dessa sistemática, vide item 4.

21 MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. (Art. 8º, § 1º.)

De maneira análoga, o desconto por desconformidade às normas de apresentação da documentação (0,05 ponto) não consta do anexo da lei, ainda que, nesse caso, caiba a interpretação de decorrer da competência atribuída ao órgão para estipular e analisar a documentação que será apresentada pelo município.

### 3 A INTERIORIZAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL EM MINAS GERAIS 1996 – 2014

O impacto da aplicação do critério Patrimônio Cultural como indutor da institucionalização das políticas de proteção em âmbito municipal tem sido analisado em diversas publicações, com destaque para as que mencionamos a seguir.

RANGEL & GUIMARÃES<sup>22</sup>, ao abordarem a trajetória da política de patrimônio cultural no Brasil e no Estado, descrevem todo o histórico das regulamentações do critério Patrimônio Cultural até a promulgação da mencionada lei de 2009, ressaltando seu impacto positivo no incremento da proteção ao patrimônio local no Estado, como também no que se refere ao aprimoramento da gestão compartilhada entre Estado e municípios nessa política.

ARIMATÉIA<sup>23</sup> aponta diversas questões relevantes sobre a descentralização da política de patrimônio cultural, que mencionaremos mais detalhadamente ao final desta Seção 3.

BOTELHO<sup>24</sup> elabora análise crítica da ação do órgão responsável pela coordenação da política em relação à autonomia municipal, tema que também abordaremos ao final desta seção.

LIRA, AZEVEDO & BORSANI<sup>25</sup> partem dessa análise de BOTELHO<sup>26</sup> e identificam alguns êxitos inegáveis da política, a despeito da centralização técnica e da complexidade dos procedimentos a que os municípios devem se submeter. Das diversas análises existentes<sup>27</sup>, sobressai o trabalho de BIONDINI, STARLING & CARSALADE (2014)<sup>28</sup> por sua

22 RANGEL, Carlos Henrique; GUIMARÃES, Keila Pinto. ICMS patrimônio cultural: a descentralização da proteção do patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais. In: \_\_\_\_\_. **Proteus Educação patrimonial** (Blog).

23 ARIMATÉIA, Karine. O ICMS cultural como estratégia de indução para a descentralização de políticas de patrimônio cultural. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerai, v. 12, n. 18, p. 165-201, jan./jun. 2010.

24 BOTELHO, Tarcísio R. Patrimônio cultural e gestão das cidades: uma análise da lei do ICMS cultural de Minas Gerais. **Habitus**, Goiânia, v. 4, n. 1, p. 471-492, jan./jun. 2006.

25 LIRA, Rodrigo Anido; AZEVEDO, Nilo Lima; BORSANI, Hugo. O sucesso do ICMS cultural revisitado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do Estado de Minas Gerais. **Vértices**, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.16, n.1, p. 123-145, jan./abr. 2014.

26 BOTELHO, Tarcísio. *op. cit.*

27 Merecem ser citados, ainda, em razão da complexidade da análise, mesmo que os dados sejam anteriores à edição da lei atualmente em vigor:

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; SOUZA, Nícia Raies Moreira de. **A descentralização das ações na área do patrimônio cultural – o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros**. Belo Horizonte, s/d. 25 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Experiências de financiamento à cultura em municípios de Minas Gerais**: gastos públicos, aparato institucional e mecanismos de incentivo. Belo Horizonte, 2007.

28 BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; CARSALADE, Flávio Lemos. A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.16, n.25, p. 133-179, jan./jul. 2014.

relevância e atualidade. O foco dos autores recaiu sobre os impactos indutivos do critério Patrimônio Cultural para a institucionalização, a formulação e a implementação de políticas municipais de patrimônio no Estado. Eles tratam, em seu trabalho, da operacionalização do mecanismo de distribuição do ICMS relativo ao critério Patrimônio Cultural, avaliando também seus aspectos positivos e negativos e o seu potencial para estimular a descentralização ou municipalização das políticas públicas para a área. Utilizaram em sua análise dados da Fundação João Pinheiro (adesão dos municípios e recursos repassados no critério e no total) e entrevistaram gestores e técnicos envolvidos com a política. No referencial teórico por eles adotado, verificaram que a indução tem sido a principal estratégia de descentralização de políticas públicas em contexto federativo, aliada a uma coordenação eficiente e à adesão dos entes subnacionais.

Ainda segundo o levantamento por eles realizado, desde a primeira lei editada sobre a distribuição da quota-parte dos municípios sujeitas a regulamentação do Estado, buscou-se estipular critérios que gerassem redistribuição dos recursos e não apenas reforço à importância econômica dos municípios.

No que se refere ao critério Patrimônio Cultural, afirma-se na pesquisa citada que as sucessivas regulamentações estabeleceram atualizações compatíveis com a evolução no campo conceitual das políticas públicas, sobretudo os avanços incorporados ao texto da Constituição da República<sup>29</sup>. Além disso, criou-se, para a área, uma “agenda” com “metas estabelecidas progressivamente pelo governo estadual” (p. 140).

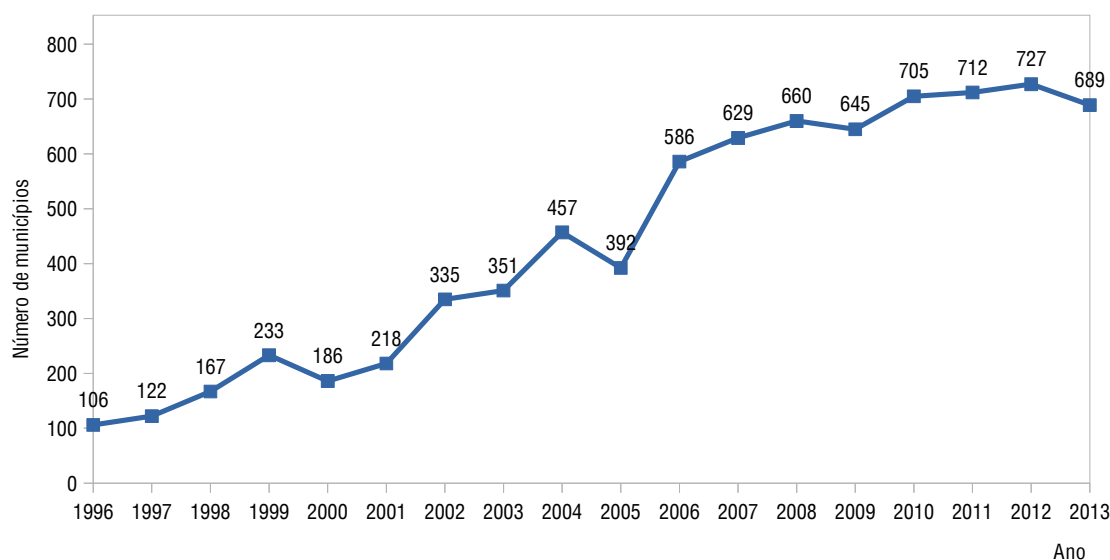
Essa foi, salientam, uma iniciativa pioneira (em âmbito estadual) de descentralização ou municipalização das políticas de patrimônio cultural, mesmo sem olvidar as tensões entre o princípio da autonomia municipal e a adesão compulsória às metodologias e valores definidos pelo órgão estadual responsável – o Iepha.

Verifica-se, assim, que a adesão dos municípios ao critério tem crescido. As poucas flutuações nessa tendência podem ser atribuídas, segundo os autores, à desorganização/descontinuidade administrativa na gestão municipal nos períodos pós-eleitorais e à ampliação das exigências em novas edições de alguns dos regulamentos, conforme reproduzimos no gráfico a seguir.

---

29 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. (Art. 208, inciso I.)

**Gráfico 1 – Municípios habilitados para a obtenção de receita de transferência de ICMS pelo critério Patrimônio Cultural – Minas Gerais, 1996 – 2013**



Fonte primária: Dados Básicos: Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha)

Elaboração: Fundação João Pinheiro – Centro de Estudos de Políticas Públicas – Cepp.

No mesmo período abrangido pelo Gráfico 1, constata-se também a crescente ampliação dos recursos distribuídos pelo critério, com poucas flutuações, resultado da tendência de aumento na arrecadação, como consta da Tabela 1, a seguir, adaptada da Tabela 2 do texto original dos autores<sup>30</sup>.

Para analisar o perfil de distribuição do ICMS patrimônio cultural entre os municípios mineiros, os consultores propõem caracterizá-los por faixas de valores repassados com base no critério, por faixa de população dos municípios recebedores e pela natureza e âmbito de preservação do patrimônio cultural protegido, tendo por base o exercício de 2012. Em relação ao primeiro aspecto, consideram seis faixas de valores de repasses absolutos, bem como a população beneficiada em cada uma dessas faixas.

Além disso, distribuem os municípios recebedores por faixa de repasse em cada uma das faixas percentuais da relação entre os valores recebidos no critério e os valores do ICMS total repassado a cada um dos municípios mineiros, conforme reproduzimos abaixo.

30 BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; CARSALADE, Flávio Lemos. *Op. Cit.*, p. 151.

**Tabela 1 – ICMS transferido para os municípios pelo critério Patrimônio Cultural e valor arrecadado de ICMS e IPI – Exportação – Minas Gerais, 1997 – 2012 (em milhares de reais)<sup>31</sup>**

Ano	Peso do critério (%)	Patrimônio Cultural (valor corrigido)	Total do ICMS e IPI-Exportação (valor corrigido)
1997	0,666	34.337,63	5.155.799,83
1998	1	40.214,45	4.020.351,57
1999	1	41.209,88	4.111.579,05
2000	1	44.195,51	4.423.519,97
2001	1	46.867,54	4.681.535,03
2002	1	40.946,62	4.094.662,42
2003	1	42.404,71	4.240.471,15
2004	1	44.645,47	4.464.547,49
2005	1	51.727,36	5.172.737,52
2006	1	54.540,63	5.454.064,26
2007	1	57.053,22	5.705.324,04
2008	1	60.243,05	6.024.305,97
2009	1	57.142,38	5.714.240,96
2010	1	63.119,18	6.312.227,90
2011	1	64.972,91	6.497.271,15
2012	1	65.176,49	6.517.654,42

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas – Cepp.

Nota:

(1) Os valores corrigidos correspondem ao valor corrente ao qual se aplica o IGP-DI Médio.

(2) Tabela adaptada.

**Tabela 2 – Distribuição dos municípios segundo faixas de repasse do ICMS Patrimônio Cultural e do ICMS Patrimônio cultural/ICMS Total – Minas Gerais, 2012**

Faixa de ICMS Patrimônio Cultural 2012	Faixa: ICMS Patrimônio Cultural / ICMS Total (%)						Total
	I. de 0,03% a 1%	II de 1,01% a 2,00%	III de 2,01% a 5%	IV de 5,01% a 7%	V de 7,01% a 10%	VI de 10,01% a 16,78%	
I. De R\$ 4.824,43 a R\$ 50.000,00	25	38	66	3	–	–	132
II. De R\$ 50.000,01 a R\$ 70.000,00	17	14	71	21	3	–	126
III. De R\$ 70.000,01 a R\$ 90.000,00	16	21	50	39	22	–	148
IV. De R\$ 90.000,01 a R\$ 110.000,00	16	18	47	26	22	6	135
V. De R\$ 110.000,01 a R\$ 150.000,00	24	10	44	18	25	13	134
VI. De R\$ 150.000,01 a R\$ 566.502,93	13	6	12	4	13	4	52
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>107</b>	<b>290</b>	<b>111</b>	<b>85</b>	<b>23</b>	<b>727</b>

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas – Cepp.

<sup>31</sup> *Ibid.*

A partir desses dados e considerações, os autores concluem que:

- o ICMS patrimônio cultural “assume maior importância principalmente nos municípios menos populosos”<sup>32</sup> (BIONDINI, Isabella Virgínia Freire *et al.*, p. 154);
- nos municípios mais populosos a relação ICMS patrimônio cultural/ICMS total é menos expressiva;
- o padrão de repasse assim verificado “demonstra o caráter compensatório e redistributivo”<sup>33</sup> do critério (BIONDINI, Isabella Virgínia Freire *et al.*, p. 156);
- há forte relação entre faixas de ICMS patrimônio cultural e a população do município.

Essa última constatação justifica o próximo tópico da análise, a saber, distribuição por faixa de população dos municípios recebedores do critério Patrimônio Cultural.

Em 2012, 727 municípios foram habilitados, o que significa dizer que 92,3% da população do Estado se encontra em municípios que aderiram ao critério.

Analisando a distribuição desses municípios em relação ao total de municípios do Estado em cada uma das faixas populacionais, percebe-se que há pouca discrepância, tanto no número de municípios, quanto na população (variação menor do que 20% em todos os casos), permitindo-se afirmar que “não houve uma correspondência entre a concentração do ICMS Patrimônio Cultural e a população, mas sim entre o volume de recursos e o número de municípios habilitados”<sup>34</sup> (BIONDINI, Isabella Virgínia Freire *et al.*, p. 159). Isso é justificado pelo perfil de distribuição dos municípios mineiros em cada faixa populacional. Para melhor visualização, transcrevemos tabela apresentada pelos autores com os dados levantados.

---

32 *Ibid.* p. 154.

33 *Ibid.* p. 156.

34 *Ibid.* p. 159.

**Tabela 3 – Distribuição dos municípios segundo faixas de população e arrecadação de receita de ICMS transferida pelo critério Patrimônio Cultural – Minas Gerais, 2012**

Faixa de população	Número de Municípios			População 2012			ICMS Patrimônio Cultural 2012	
	Total na faixa (A)	Habilitados no Critério (B)	B/A (%)	Total na faixa (C)	Habilitados no Critério (D)	D/C (%)	R\$	%
I. Até 10 mil habitantes	489	400	81,80	2.590.940	2.095.725	80,89	30.885.126,42	47,39
II. De 10 a 20 mil habitantes	186	164	88,17	2.584.468	2.276.492	88,08	15.366.358,60	23,58
III. De 20 a 50 mil habitantes	112	100	89,29	3.343.605	3.022.355	90,39	10.762.874,72	16,51
IV. De 50 a 100 mil habitantes	37	35	94,59	2.687.840	2.526.419	93,99	4.683.562,64	7,19
V. De 100 a 200 mil habitantes	16	16	100,00	1.978.002	1.978.002	100,00	1.925.679,08	2,95
VI. De 200 a 500 mil habitantes	9	8	88,89	2.516.116	2.272.575	90,32	869.309,36	1,33
VII. Acima de 500 mil habitantes	4	4	100,00	4.154.361	4.154.361	100,00	680.677,64	1,04
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>727</b>	<b>85,23</b>	<b>19.855.332</b>	<b>18.325.929</b>	<b>92,30</b>	<b>65.173.588,46</b>	<b>100,00</b>

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas – Cepp.

No que se refere à natureza dos bens protegidos e ao âmbito da proteção desses bens em Minas Gerais, percebe-se que o estímulo introduzido pelo critério Patrimônio Cultural no ICMS gerou aumento significativo no número de bens tombados – móveis e imóveis – no âmbito municipal. Em 1998, considerando os 167 municípios que aderiram ao critério, eram apenas três os bens tombados. Já em 2013, quando 727 municípios aderiram, o número de bens tombados em âmbito municipal chegou a 2.237. Isso não se deu em razão do aumento de municípios participantes, já que a existência de bens tombados é apenas um dos requisitos de pontuação no critério (ver Seção 2).

A partir de 2011, o registro do patrimônio imaterial – incorporado ao critério após a alteração da lei em 2009 – passa a ter impacto nas políticas locais. Em 2011, eram sete os bens imateriais registrados pelos municípios. Em 2013, já alcançavam 137 registros.

A evolução de bens protegidos é claramente resultado da indução proposta pelo critério.

No entanto, os autores<sup>35</sup> reconhecem que

as informações sobre o estado de conservação dos bens tombados e sobre os gastos efetivados pelos governos municipais na preservação e restauração (...) vêm demonstrando que o estímulo ao tombamento (...) não é acompanhado de uma efetiva política de preservação. Em outras palavras, isso significa que os municípios se mobilizam para o tombamento como forma de captação de recursos, descuidando-se, de fato, de uma política de preservação e proteção ao patrimônio cultural. (BIONDINI, Isabella Virgínia Freire *et al.*, p. 169.)

Na conclusão do trabalho, são apresentados os seguintes aspectos positivos e negativos da operacionalização do critério.

Principais aspectos positivos:

- continuidade da política;
- definição de uma agenda de ação pública;
- grande adesão/atratividade;
- impacto dos recursos distribuídos para os municípios de até 20 mil habitantes;
- maior conscientização quanto ao patrimônio local;
- ampliação, na prática, do conceito de patrimônio;
- estímulo às assim chamadas “cidades históricas” a lidar positivamente com seu patrimônio urbano tombado;
- valorização do lepha como referência conceitual e técnica;
- ampliação do mercado de trabalho para os profissionais da área;
- aproximação entre Estado e municípios na definição das políticas de patrimônio cultural.

Principais aspectos negativos:

- predominância de uma visão rentista (ou arrecadatória, na expressão dos autores) com o critério sendo visto principalmente como fonte de receita;
- descontinuidade da gestão local e rotatividade de servidores na área;
- baixa profissionalização dos servidores locais, em uma área particularmente técnica de política pública;
- intervenções equivocadas em bens protegidos;
- uso fraudulento de informações, como a realização de reuniões *pro forma* dos conselhos;
- uso dos instrumentos de proteção sem os devidos critérios, gerando tombamentos injustificáveis e excesso de bens registrados (cuja proteção é menos gravosa e gera menos conflitos).

---

35 *Ibid.* p. 169.

Outras questões discutidas na pesquisa que merecem ser mencionadas são os efeitos das deliberações normativas que, de acordo com os autores, contribuíram “para dar maior flexibilidade à lei<sup>36</sup>” (BIONDINI, Isabella Virginia Freire *et al.*, p. 171.)

Ao “corrigir rumos, precisar conceitos, propor iniciativas”, servindo como “laboratório importante de ações que possam ser incorporadas em futuras modificações da lei”:

- esforço dispensado na criação de fundos setoriais a partir de 2009, como forma de canalização, para a área de patrimônio cultural, de recursos não carimbáveis (sem vinculação) e de fomento a formas de gestão compartilhada com a sociedade civil, a despeito das dificuldades de compreensão do mecanismo;
- exigência de investimentos em conservação, de modo a evitar o oportunismo dos tombamentos com finalidade apenas de ampliar a pontuação no quesito e aumentar a arrecadação no critério;
- estabelecimento de pontuação relacionada à adesão a programas estaduais, como o inventário de bens da antiga Rede Ferroviária Federal, as jornadas do patrimônio e a educação patrimonial (esta última incorporada quando da alteração da lei, em 2009);
- separação entre planejamento e execução das ações da política de patrimônio, de modo a não prejudicar municípios estreantes no critério;
- amadurecimento da relação entre Estado e municípios com relação às políticas de patrimônio, criando-se o que chamam de “autonomia monitorada”, de forma a respeitar certas decisões dos municípios sem abrir mão de um “monitoramento crítico” dessas decisões, por meio da adoção de ações de referência (como no caso do programa de educação patrimonial proposto pelo lepha, que não é de adoção obrigatória, mas tem uma modelagem pré-estabelecida) ou avaliações “com ressalvas”, de modo a orientar futuras decisões no âmbito local. (BIONDINI, Isabella Virginia Freire *et al.*, p. 172.)

Os consultores da pesquisa consideraram positivo o impacto global da municipalização, em especial para os municípios menores, que foram os mais beneficiados pelo critério patrimônio cultural. Os benefícios dizem respeito tanto ao volume de recursos repassado, em relação ao ICMS que engloba todos os critérios, quanto ao montante ponderado pela população. O único indicador em que os pequenos municípios estão em desvantagem é a média, uma vez que há mais municípios nos estratos inferiores de população.

Do ponto de vista da descentralização federativa, a pesquisa mostra que a política consolidada nos 18 anos de aplicação do critério Patrimônio Cultural (é a política estadual de patrimônio mais consistente e continuada no País) responde positivamente às exigências dos estudos sobre o tema, tanto no que se refere à presença de uma estratégia indutora coerentemente aplicada, à qual deve se acoplar a eficiência na coordenação intergovernamental – papel que o lepha vem cumprindo –, quanto ao alto grau de adesão dos destinatários.

---

36 Quanto a algumas ponderações relativas a tal “flexibilização”, ver item 4.  
*Ibid.* p. 171-172.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – mostra o aparato institucional existente nos municípios para as políticas de cultura e de patrimônio.

**Quadro 2 – Estrutura organizacional e de gestão da política cultural dos municípios – Minas Gerais, 2009.**

Estrutura institucional	Número de Municípios	Proteção ao patrimônio cultural	Número de Municípios
Composta por secretaria exclusiva	51	Com legislação de proteção	676
Conjunta a outra secretaria	612	Com bens culturais materiais protegidos	676
Subordinada a outra Secretaria	75	Com bens culturais imateriais protegidos	147
Subordinada ao Chefe do Executivo	65	Consortícios públicos, convênios de parceria e apoio do setor privado	
Composta por entidade da administração Indireta	11		
Inexistente	39	Consórcio público intermunicipal	54
<b>Total</b>	<b>853</b>	Convênio estadual	63
Com Conselho de Cultura	492	Convênio federal	29
		Parceria privada	61
		Parceria comunitária	94
<b>Total de Municípios mineiros</b>			<b>853</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte.

Fonte Primária: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Munic 2009**. (Tabelas 73 a 80.)

No que se refere ao patrimônio cultural, Minas Gerais é o estado em que mais municípios estruturaram essa política, o que permite, em grau comparativo, avaliar a descentralização aqui existente.

**Tabela 4 – Municípios, total e com legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural, por natureza do bem tombado, segundo Unidades da Federação – Brasil, 2009**

Unidades da Federação	Municípios			
	Total	Com legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural		
		Total (1)	Natureza do bem tombado (2)	
			Patrimônio material	Patrimônio imaterial
Brasil	5.565	1.618	1.559	401
Rondônia	52	11	11	5
Acre	22	1	1	3
Amazonas	62	12	12	4
Roraima	15	3	3	2
Pará	143	25	25	12
Amapá	16	3	3	1
Tocantins	139	10	10	2
Maranhão	217	21	21	14
Piauí	224	15	15	5
Ceará	184	39	39	7
Rio Grande do Norte	167	21	21	3
Paraíba	223	24	24	7
Pernambuco	185	38	38	14
Alagoas	102	10	10	6
Sergipe	75	9	9	4
Bahia	417	62	62	25
Minas Gerais	853	676	676	147
Espírito Santo	78	30	30	12
Rio de Janeiro	92	51	51	15
São Paulo	645	163	163	48
Paraná	399	47	47	15
Santa Catarina	293	75	75	12
Rio Grande do Sul	496	126	126	16
Mato Grosso do Sul	78	17	17	6
Mato Grosso	141	27	27	7
Goias	246	42	42	8
Distrito Federal	1	1	1	1

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte.

Fonte Primária: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Munic 2009**.

Acerca da descentralização da política, ARIMATÉIA<sup>37</sup> aponta que, em se tratando de um programa com baixo custo de implantação e que ainda inclui incentivos financeiros, não é de se surpreender que os índices de adesão sejam altos e que a municipalização da política tenha alcançado tamanho êxito. Além disso, salienta que o programa viabilizou a identificação de riquíssimos acervos locais que provavelmente permaneceriam desconhecidos e desprotegidos sem o estímulo estabelecido por meio do critério Patrimônio Cultural.

Entretanto, de acordo com a mesma autora, três seriam os principais problemas resultantes do formato adotado pela política. O primeiro refere-se ao foco em tombamentos, em razão do excesso de pontos distribuídos com base nesse quesito, em particular no que diz respeito à pontuação elevada dos tombamentos estaduais e nacionais – presente na norma original e mantido na atualmente em vigor – que gera uma elevação de bens tombados no município sem o devido critério e sem investimento na conservação. O segundo está relacionado ao nível de complexidade técnica das exigências para a pontuação (dossiês, laudos, estudos técnicos, etc.) e da própria implantação da política, o que propicia a proliferação de consultorias externas e dificulta a sua institucionalização no município. Por último, a não aplicação dos recursos arrecadados pelo critério na gestão da própria política de patrimônio local, gerando o abandono dos acervos locais, em particular quanto à manutenção e conservação desses bens.

Entendemos que a exigência de operacionalização dos fundos municipais com pelo menos 50% do valor arrecadado pode ser um bom instrumento de correção desse último problema apontado pela autora, ainda que seja muito difícil, tanto para os municípios tornar os seus fundos efetivos, quanto para o lepha fiscalizar essa operacionalização.

Conforme os dados da Tabela 5, as informações acerca dos gastos municipais com a Subfunção Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico da Função Cultura<sup>38</sup> são de difícil apuração. O número de municípios que apresenta gasto zero com patrimônio é altíssimo e, tendo em vista o número de adesões ao critério ora analisado, e os 18 anos de sua vigência, só podemos especular que se trata de dificuldade de compreensão dos gestores locais acerca da natureza das ações de patrimônio quando da classificação das despesas.

**Tabela 5 – Número de municípios que não alocaram recursos na subfunção patrimônio no orçamento municipal – Minas Gerais, 2004-2011**

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nº Municípios	657	641	614	585	558	570	560	536

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte.

Fonte primária: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. /r: \_\_. **Contas anuais.**

37 ARIMATÉIA, Karine. O ICMS cultural como estratégia de indução para a descentralização de políticas de patrimônio cultural. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerai, v. 12, n. 18, p. 165-201, jan./jun. 2010.

38 BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. A discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

No que se refere ao fato dos tombamentos terem maior peso na pontuação do critério, é preciso que se esclareça que o quesito foi criado no intuito de recompensar as chamadas “cidades históricas” – aquelas que têm boa parte de sua estrutura urbana protegida por meio de centros históricos ou conjuntos urbanos tombados –, cuja relação com as limitações decorrentes da proteção de seu patrimônio sempre foi tensa. As regulamentações têm introduzido ponderações nessa pontuação, de modo a premiar as ações de conservação e os investimentos feitos no acervo local. Entendemos que essa ponderação é justificável e deve ser incluída expressamente na norma em vigor, para que se evite dúvidas quanto à legitimidade da pontuação final obtida pelo município.

No que diz respeito à complexidade das exigências, os técnicos do lepha<sup>39</sup> reconhecem que, de fato, são muito minuciosas, mas ressaltam que a maior parte delas responde a desafios de fiscalização e de gestão da informação. Por exemplo, a especificação acerca da cor da tinta com que os documentos deverão ser assinados foi estabelecida porque a experiência mostrou que o uso de tinta preta propiciava a falsificação de assinatura nos documentos, e que isso era recorrente. Da mesma forma, se há uma série de prescrições a respeito de como deve estar estruturado o órgão local de patrimônio ou exigência de comprovação de informações sobre cada um dos servidores, é porque se verificou que o uso permanente de consultorias externas prejudicava a institucionalização da política no âmbito local. De acordo com os técnicos estaduais, se, de um lado, a contratação de consultorias possibilita o acesso a *expertise* técnica inexistente no local (sobretudo nos municípios menores), por outro, reforça a visão meramente arrecadatória da adesão ao critério, já que não promove uma apropriação de conhecimento local sobre o próprio patrimônio, nem sobre as razões de sua proteção e conservação. Assim, busca-se equilibrar o necessário apoio técnico externo com a progressiva formação de quadros próprios nos municípios.

Outra questão relevante, apontada por BOTELHO<sup>40</sup>, é a de que o órgão estadual gestor do programa atua, na relação com os municípios, como se fosse o único detentor do capital simbólico exigido para a definição e avaliação do que seja a política de patrimônio cultural a ser estipulada em âmbito local.

Entendemos que as ponderações desse autor encontram, de fato, amparo na realidade do sistema de patrimônio brasileiro, assim como também em Minas Gerais. Tradicionalmente, as políticas de patrimônio, tanto por sua própria trajetória institucional, quanto por sua complexidade técnica, sempre ficaram a cargo de especialistas de grande envergadura e excepcionalidade incontestável. Essa herança

---

39 Em reunião técnica realizada em 27/11/2014, na sede do órgão.

40 BOTELHO, Tarcísio R. Patrimônio cultural e gestão das cidades: uma análise da lei do ICMS cultural de Minas Gerais. **Habitús**, Goiânia, v. 4, n.1, p. 471-492, jan./jun. 2006.

institucional é de difícil superação, se se considera a já mencionada complexidade conceitual e técnica da área. Daí que somos forçados a concordar com BOTELHO de que há, na prática, uma série de constrangimentos que impelem o município a aderir aos conceitos e à sistemática operacional proposta pelo órgão gestor de patrimônio no Estado, para além do que seria exigível nos termos da legislação vigente e desejável em um contexto de crescente autonomia local. Mas entendemos também, na mesma linha de LIRA, AZEVEDO & BORSANI<sup>41</sup>, que uma certa padronização é imprescindível para que o Estado estabeleça uma política coordenada para 853 municípios.

E, a nosso ver, permanece o desafio de buscar as condições técnicas e operacionais para que a política se institucionalize, superando a visão arrecadatória ainda predominante no que se refere ao critério. Talvez um ajuste na conformação do critério, que premiasse iniciativas coordenadas regionalmente, pudesse contribuir para diminuir a assimetria técnica dos municípios menores e colaborar para a articulação de um sistema estadual de patrimônio com maior apropriação da política por parte dos entes locais.

Outro desafio para a institucionalização de um sistema de patrimônio no Estado é a organização, gestão e disponibilização dos documentos acumulados sobre os bens culturais mineiros identificados ou protegidos no âmbito local após 18 anos de constituição de um acervo documental riquíssimo. A adoção de procedimentos eletrônicos ou virtuais deve simplificar o trabalho de todos os envolvidos e facilitar o acesso a esses documentos.

Interessante frisar, por fim, que a indução da municipalização das políticas de patrimônio cultural em Minas Gerais se deu sem o aporte de recursos do Estado, já que o montante redistribuído pelos critérios da Lei do ICMS Solidário<sup>42</sup> (bem como da Lei Robin Hood<sup>43</sup>), no caso do critério Patrimônio Cultural, a partir da adesão do município às exigências estipuladas pelo lepha, é originário de parcela do ICMS pertencente aos próprios municípios.

---

41 LIRA, Rodrigo Anido; AZEVEDO, Nilo Lima; BORSANI, Hugo. O sucesso do ICMS cultural revisitado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do Estado de Minas Gerais. **Vértices**, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.16, n.1, p. 123-145, jan./abr. 2014.

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

43 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

#### 4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O REGULAMENTO DA LEI DO ICMS SOLIDÁRIO NO CRITÉRIO PATRIMÔNIO CULTURAL

Apontamos, a seguir, algumas questões que exorbitam o poder regulamentar da administração pública, relativas à Deliberação Normativa nº 2, de 2009<sup>44</sup>, exercício 2015.

O art. 5º, II, da Constituição da República<sup>45</sup> afirma que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, o que significa dizer que só uma norma oriunda do exercício da competência legislativa pode criar, alterar ou extinguir direitos<sup>46</sup>. Esse é o significado do princípio da legalidade.

Para os administrados, isso quer dizer que o que não está proibido, é permitido – essa é a garantia da liberdade como regra. Para a administração pública, entretanto, o princípio da legalidade tem sentido mais estrito e oposto: o que não for, de forma antecipada, permitido por lei, está proibido. Isso é o mesmo que dizer que “a legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação”<sup>47</sup>. Isso resulta da combinação do art. 5º, II e do art. 37 da Constituição<sup>48</sup>.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>49</sup> (2010), regulamento não é um termo jurídico inequívoco, mas um conceito que abrange atos jurídicos de diferentes ordens, expedidos “por órgão diverso daquele ao qual seja cometida a edição de leis (Legislativo)<sup>50</sup>”, geralmente exarados pelos órgãos ou entidades da administração pública. Além da origem, o regulamento distingue-se da lei por seu caráter subordinado e secundário e, sobretudo, uma vez que apenas a lei pode inovar a ordem jurídica, pelo fato de ser um ato normativo dependente de lei.

Disso resulta que os regulamentos sempre devem se submeter aos termos da lei. No caso sob análise, a Deliberação Normativa nº 2, de 2012<sup>51</sup>, exercício 2015<sup>52</sup>, não pode ultra-

44 MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Lei n.º 18.030/2009**: Distribuição da parcela da Receita do Produto da Arrecadação do Icms Pertencente aos Municípios de Minas Gerais Critério do Patrimônio Cultural. Deliberação Normativa do Conselho Estadual Do Patrimônio Cultural (Conep) nº 02/2015. Belo Horizonte, 2009.

45 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. (Art. 208, inciso I.)

46 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2015. 958 p.

47 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p.337.

48 O princípio da reserva legal, por outro lado, estipula que certas matérias só poderão ser normatizadas mediante lei, sendo vedado seu tratamento por meio de decreto, portaria, resolução ou qualquer outra espécie de regulamento. A distribuição da cota-parte do ICMS devida aos Municípios é, de acordo com o inc. II do p. Único do art. 158 da Constituição, uma dessas matérias.

MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*

Há, naturalmente, outros princípios constitucionais relacionados à matéria, mas não dizem respeito diretamente à abordagem aqui proposta para o tema.

49 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.*

50 *Ibid.* p.329.

51 MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 2, de 30 de julho de 2012**. Normas relativas ao Critério Patrimônio Cultural. Belo Horizonte, IEPHA, 2012. 72 p.

52 Após a elaboração dessa análise, o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep – aprovou as Deliberações Normativas nºs 2/2015 e 1/2016 que reestruturaram o arcabouço de exigências feitas aos municípios para pontuação no critério Patrimônio Cultural. Essas alterações foram feitas a partir de consultas e seminários realizados pelo IEPHA em todo o Estado e tiveram por objetivo desburocratizar os procedimentos, simplificar a documentação e garantir a autonomia dos entes municipais nas ações e políticas de patrimônio locais. Destaca-se, entre as modificações adotadas, a supressão do fator de multiplicação que, eventualmente, resultava que o município tivesse a pontuação igual a zero em alguns dos quadros.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 1, de 23 de fevereiro de 2016**. Lei n.º 18.030/2009: Distribuição da parcela da Receita do Produto da Arrecadação do Icms Pertencente aos Municípios de Minas Gerais Critério do Patrimônio Cultural. Deliberação Normativa do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP) nº 01/2016.

passar, nem flexibilizar, os comandos da Lei nº 18.030, de 2009, sob pena de ilegalidade dos dispositivos que estipulem obrigações ou criem direitos não previstos na norma legal.

Assim, na distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata a Lei nº 18.030, de 2009 – em cumprimento ao que está determinado pelo art. 158, parágrafo único, II, da Constituição da República –, a disciplina dos direitos e obrigações por ela estipulados, em particular no que se refere à operacionalização da redistribuição dos recursos explicitadas em seus regulamentos específicos, deve estar circunscrita à estrita legalidade administrativa.

Centrando nossa análise na atual regulamentação do critério Patrimônio Cultural – Deliberação Normativa nº 2/2012, exercício 2015 –, chamam a atenção algumas exigências que extrapolam ou exorbitam o poder-dever instituído pela norma legal. No Quadro 3, mencionamos apenas as mais relevantes.

**Quadro 3 – Artigos considerados controversos da Deliberação Normativa nº 2, de 2012, do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural de Minas Gerais, aplicável ao exercício 2015**

Artigo	Redação
Art. 2º	<p>“A entrega da documentação deverá ser realizada por Sedex ou similares, com comprovante de postagem e de entrega, tendo como destinatário o IEPHA/MG. Somente será aceita a documentação postada até 7 de dezembro de cada ano, encaminhada ao IEPHA/MG – ICMS Patrimônio Cultural, em endereço a ser divulgado amplamente. Caso a data seja feriado ou final de semana, o prazo de entrega fica prorrogado para o primeiro dia útil após o dia 7 de dezembro. A responsabilidade da entrega da documentação é exclusiva do município. <u>Em hipótese alguma será aceita, para efeito de pontuação, documentação referente ao ICMS Patrimônio Cultural entregue pessoalmente ou protocolada na sede do IEPHA/MG</u>”. (grifo nosso)</p>
Art. 3º, “a”	<p>“Quadro I – Existência de Planejamento e de Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e outras ações – PCL – que apresenta a relação de procedimentos a serem documentados e informados ao IEPHA/MG sobre a implementação de um sistema municipal de proteção do patrimônio cultural local necessário para que o município possa desenvolver política cultural. <u>Os demais atributos somente serão pontuados se o município comprovar a existência e o funcionamento regular do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural de acordo com as diretrizes estabelecidas neste Quadro</u>”. (grifo nosso)</p>
Art. 9º, caput e § 1º	<p>“A comprovada omissão ou negligência da <u>Prefeitura Municipal ou do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural com relação à preservação de bens culturais legalmente protegidos em nível federal e/ou estadual</u>, acarretará a perda da pontuação referente ao atributo a qual o bem pertence, conforme previsto no anexo II da Lei Estadual nº 18.030/09. Parágrafo 1º – Considera-se omissão ou negligência da Prefeitura Municipal ou do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural em relação à preservação de bens culturais legalmente protegidos em nível federal e/ou estadual, a ausência de comunicação formal daqueles aos órgãos competentes acerca de qualquer intervenção ocorrida em bens culturais protegidos sem aprovação dos mesmos”. (grifos nossos)</p>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 2, de 30 de julho de 2012.**

## Art. 2º

Os procedimentos em que há determinação de que a documentação seja encaminhada por correspondência registrada são, via de regra, aqueles em que o anonimato do proponente é garantia para que prevaleça o interesse público e o direito dos cidadãos, como no caso das concorrências e das licitações<sup>53</sup>. Trata-se de garantir a impessoalidade em procedimentos nos quais a identificação dos participantes poderia gerar favorecimento ou prejuízo de um em relação aos outros.

Embora os municípios disputem uma mesma fatia dos recursos redistribuídos em cada um dos critérios, isso não é suficiente para caracterizar um procedimento concorrencial em sentido estrito. Então, no que se refere ao disposto no art. 2º da regulamentação, não é razoável<sup>54</sup> estabelecer a restrição ali imposta, uma vez que se trata de documentação volumosa e o serviço de entrega registrada tem custo alto.

## Art. 3º, “a”

De acordo com o estipulado no dispositivo do regulamento, a matriz de pontuação do lepha considera a existência (bem como o funcionamento regular) ou não do conselho municipal de patrimônio como um fator de multiplicação no total de pontos obtidos pelo município. Ao quesito é atribuída a nota 1, em caso afirmativo, ou a nota zero, em caso negativo. Nesse último caso, a multiplicação acarreta a perda de toda a nota obtida pelo município, com exceção dos próprios pontos relativos ao PCL, cujos pressupostos constam do Quadro I do regulamento, cuja verificação o Anexo II da Lei nº 18.030, de

2009, atribui ao lepha. Mas, distintamente do critério Esportes<sup>55</sup>, em que a ausência de atuação (“pleno funcionamento”, nos termos da lei) do conselho é causa de perda total da pontuação, não há expressa menção desse fator em nenhum dos dispositivos da lei que tratam do critério Patrimônio Cultural.

Na Tabela 6, apresentamos balanço dos municípios que perderam pontuação por não disporem de conselho municipal atuante no exercício 2015.

53 De acordo com Celso Antônio Bandeira de Melo, o princípio do informalismo “significa que a administração não poderá ater-se a rigorismos formais ao considerar as manifestações do administrado(...)”. E também que “(...) sem embargo, dito princípio não se aplica aos procedimentos concorrenciais, na medida que sua utilização afetaria a garantia da igualdade dos concorrentes”.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 509 e ss.

54 MINAS GERAIS. **Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. (Art. 2º.)

55 MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. (Art. 8º, § 1º.)

**Tabela 6 – Número de municípios que perderam pontuação no quesito conselho do critério Patrimônio Cultural para a transferência de ICMS – Minas Gerais, 2015**

Número de Municípios	Perda relativa da pontuação
36	de 0 a 50%
27	de 51 a 75%
24	de 76 a 99%
52	100,00%
Total de municípios que perderam pontuação: 139	

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte.

Fonte primária: \_\_\_\_\_. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais.

Além da prévia autorização legislativa, há também questões de mérito a serem ponderadas –, não no que se refere ao cumprimento da exigência que consta do PCL, mas da adoção desse cumprimento como fator de multiplicação e, conseqüentemente, de perda de pontos. Criar e manter ativo um conselho de patrimônio é uma tarefa bastante desafiadora para um município, sobretudo um pequeno<sup>56</sup>. A implantação do critério Patrimônio Cultural, de fato, impulsionou a criação desses conselhos em pelo menos 806 dos municípios mineiros<sup>57</sup>, mas mantê-los em funcionamento requer engajamento da população com o tema e compromisso dos conselheiros com a regularidade das reuniões<sup>58</sup> (a exigência do regulamento é que as reuniões sejam, pelo menos, bimestrais). E, na prática, não é fácil a atuação da comunidade na área cultural, o que se torna ainda mais difícil em se tratando de uma política pública com o nível de complexidade da de patrimônio cultural. Da mesma forma, há muitas instâncias de participação exigidas pelas diferentes políticas públicas e poucos são os cidadãos dispostos a assumir os custos dessa participação. Aqui, mais uma vez, ressaltamos a complexidade das políticas de patrimônio, o que dificulta uma vez mais a manutenção regular dos conselhos. Ademais, se a matriz de pontuação do lepha zerasse os pontos nos quesitos em que o órgão tem total discricionariedade (de acordo com a lei<sup>59</sup>) para estipular exigências – com destaque para o PCL –, estaria atendido o pressuposto

56 A título de exemplo, listamos alguns dos mais importantes conselhos que o município obrigatoriamente deve instituir. Em primeiro lugar, os relacionados à fiscalização de programas ou recursos federais: Conselho Municipal de Saúde; Conselho de Controle Social do Bolsa Família; Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; Conselho de Assistência Social; Conselho de Alimentação Escolar; Conselho Municipal de Assistência Social. Em segundo, aqueles exigidos para acesso aos recursos do ICMS Solidário: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Comunitário de Esportes e Conselho Municipal de Turismo, além do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural. E, a partir da Emenda Constitucional nº 71, de 19/11/2012, que institui o Sistema Nacional de Cultura, também deverão criar os Conselhos Municipais de Política Cultural.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.

57 Dados disponibilizados pelo lepha e consolidados até 2012.

58 BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JÚNIOR, José de. Minas Gerais e Brasil: o diálogo entre duas políticas culturais. In: BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia. (Orgs.) **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2013. p. 223.

59 Conforme consta das notas que acompanham o Anexo II da Lei nº 18.030, de 2009:

“6 – Os dados relativos aos tombamentos, aos registros e às políticas **municipais** são os atestados pelo IEPHA, mediante a comprovação pelo Município: a) de que os tombamentos e registros estão sendo realizados conforme a técnica e a metodologia adequadas definidas pelo IEPHA; b) de que possui política de preservação de patrimônio cultural respaldada por lei e comprovada ao IEPHA, conforme definido pela instituição em suas deliberações normativas; c) de que tem efetiva atuação na preservação dos seus bens culturais, inventariando, tombando, registrando, difundindo e investindo na conservação desses bens”. (Grifo nosso.)

da razoabilidade administrativa. No entanto, ocorre justamente o contrário: os pontos afetados têm a ver, na sua maior parte, com atributos fixados estaticamente na lei e, potencialmente, atingem programas e ações fora da esfera de competência municipal.

O Quadro 4, a seguir, mostra o impacto da aplicação do referido fator de multiplicação – introduzido pelo regulamento – no exercício de 2015. O número de 52 municípios é significativo e reflete as dificuldades já mencionadas sobre conselhos locais. Se em termos relativos o resultado não parece tão relevante, é bom que se ressalte que esse número pode ser bem maior, se considerarmos que não é difícil simular a manutenção e a regularidade dos conselhos.

**Quadro 4 – Municípios que tiveram sua pontuação multiplicada por zero, em razão da inexistência de Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, no cálculo do índice para o critério Patrimônio Cultural para a transferência de ICMS – Minas Gerais, 2015**

1	Abadia dos Dourados	27	Januária
2	Carangola	28	Jordânia
3	Cruzeiro da Fortaleza	29	Josenópolis
4	Delfinópolis	30	Lagoa da Prata
5	Iraí de Minas	31	Lassance
6	Pedro Teixeira	32	Mata Verde
7	Piumhi	33	Mateus Leme
8	Presidente Olegário	34	Medina
9	Santa Rosa da Serra	35	Minas Novas
10	São Roque de Minas	36	Monte Formoso
11	Serra do Salitre	37	Muzambinho
12	Tapiraí	38	Olhos d' Água
13	Vargem Bonita	39	Padre Carvalho
14	Varjão de Minas	40	Piranga
15	Almenara	41	Ponto dos Volantes
16	Bambuí	42	Raposos
17	Bandeira	43	Riacho dos Machados
18	Buritzeiro	44	Rubelita
19	Coronel Murta	45	Rubim
20	Divisópolis	46	Salinas
21	Esmeraldas	47	Santa Maria do Salto
22	Francisco Dumont	48	Santo Antônio do Itambé
23	Fruta de Leite	49	Santo Antônio do Jacinto
24	Guaraciama	50	Veredinha
25	Itinga	51	Viçosa
26	Jacinto	52	Virgem da Lapa

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte.

Fonte primária: \_\_\_\_\_. Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais.

Nota: Os municípios destacados em cinza não receberam pontos relativos a tombamentos.

Art. 7º, § 1º

O § 1º do art. 7º também impõe penalidade não prevista em lei – desconto de 30% dos pontos por inadequação da documentação. Nesse caso, deve-se atentar para que uma eventual mudança na legislação incorpore penalidades relativas ao descumprimento das exigências, com particular agravo no caso de falsificação de documentos, sem prejuízo do já disposto nas normas penais vigentes.

Art. 9º, *caput* e § 1º

Ainda que o município, no âmbito da legislação urbanística, tenha competência para autorizar obras e fiscalizar intervenções construtivas irregulares, a penalização do município por danos ao patrimônio protegido – no caso de “ausência de comunicação formal daqueles aos órgãos competentes acerca de qualquer intervenção ocorrida em bens culturais protegidos sem aprovação dos mesmos” – fora de sua área de competência também nos parece exorbitante. A natureza dos bens protegidos é muito diversa e a intervenção em muitos deles não passa pelo crivo municipal, como no caso de coleções particulares, por exemplo.

Ante as considerações expostas, sugere-se que haja alteração na legislação de modo a garantir a necessária autorização legislativa para aqueles dispositivos do regulamento que, analisados sob o ponto de vista da conveniência, oportunidade e razoabilidade, devam ser incorporados à sistemática do critério. Além disso, seria importante que essa alteração esclareça as distinções entre as atribuições do órgão técnico de gestão do patrimônio no Estado – o Lepha – e as relativas ao órgão deliberativo gestor da política – o Conep –, tanto no que se refere à competência regulamentar, quanto à de fiscalização e atribuição de penalidades.

## REFERÊNCIAS

ARIMATÉIA, Karine. O ICMS cultural como estratégia de indução para a descentralização de políticas de patrimônio cultural. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 12, n. 18, p. 165-201, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/1302>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p.337.

BARROS, José Márcio; OLIVEIRA JÚNIOR, José de. Minas Gerais e Brasil: o diálogo entre duas políticas culturais. In: BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia.(Orgs.) **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2013. p. 223. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/13180/1/Cult14\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/13180/1/Cult14_RI.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; CARSALADE, Flávio Lemos. A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.16, n.25, p. 133-179, jan./jul. 2014.

BOTELHO, Tarcísio R. Patrimônio cultural e gestão das cidades: uma análise da lei do ICMS cultural de Minas Gerais. **Habitus**, Goiânia, v. 4, n.1, p. 471-492, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://revistas.ucg.br/index.php/habitus/article/viewFile/365/303>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. (Art. 208, inciso I.) Disponível em: <<http://revistas.ucg.br/index.php/habitus/article/viewFile/365/303>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de

24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. (§ 1º do art. 9º.) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.)

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. (Meta 1 do Anexo Metas e Estratégias.) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** A discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria\\_n\\_42\\_de\\_14\\_de\\_abril\\_de\\_1999\\_MOG.pdf](http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria_n_42_de_14_de_abril_de_1999_MOG.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Experiências de financiamento à cultura em municípios de Minas Gerais:** gastos públicos, aparato institucional e mecanismos de incentivo. Belo Horizonte, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Lei Robin Hood. **Portal.** Belo Horizonte, s.d. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

LIRA, Rodrigo Anido; AZEVEDO, Nilo Lima; BORSANI, Hugo. O sucesso do ICMS cultural revisitado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do Estado de Minas Gerais. **Vértices**, Campos dos Goytacazes/RJ, v.16, n.1, p. 123-145, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://migre.me/npkVI>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Lei n.º 18.030/2009:** Distribuição da parcela da Receita do Produto da Arrecadação do Icms Pertencente aos Municípios de Minas Gerais Critério do Patrimônio Cultural. Deliberação Normativa do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (Conep) nº 02/2015. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=661D7B26F6C5B354!1272&ithint=file%2cpdf&app=WordPdf&authkey=!ABY7BbyvrAWqMYk>>. Acesso em: 4 mar. 2016.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). *In:* \_\_\_\_\_. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** (Arts. 84 e seguintes.) Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995.>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 200.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002.** Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. (Art. 2º.) Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14184&comp=&ano=2002>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 170, de 25 de janeiro de 2007.** Cria o Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep – e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=170&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 1, de 30 de junho de 2009.** Normas relativas ao Critério Patrimônio Cultural. Belo Horizonte, lepha 2009. 225 p. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFJAAahUKEwi3ut3i27LHAhVM-FpAKHXsTB4o&url=http%3A%2F%2Fwww.fjp.mg.gov.br%2Frobin-hood%2Findex.php%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc\\_download%2F176-deliberacao-normativa-conep-no-0109&ei=VjDTVbe3LMyswAT7ppzQCA&usg=AFQjCNEZRrF4aDp6XY\\_\\_9yv-fkirjLxHfeA&bvm=bv.99804247,d.Y2I](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFJAAahUKEwi3ut3i27LHAhVM-FpAKHXsTB4o&url=http%3A%2F%2Fwww.fjp.mg.gov.br%2Frobin-hood%2Findex.php%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F176-deliberacao-normativa-conep-no-0109&ei=VjDTVbe3LMyswAT7ppzQCA&usg=AFQjCNEZRrF4aDp6XY__9yv-fkirjLxHfeA&bvm=bv.99804247,d.Y2I)>. Acesso em: 14 ago. 2014.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 1, de 30 de junho de 2011.** Normas relativas ao Critério Patrimônio Cultural. Belo Horizonte, IEPHA, 2011. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFJAAahUKEwi5g4Xh3bLHAhXH-fZAKHUVoBOY&url=http%3A%2F%2Fwww.fjp.mg.gov.br%2Frobin-hood%2Findex.php%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc\\_download%2F275-deliberacao-normativa-conep-01-11-exercicio-de-2013&ei=bDLTVbmdA8f7wQTF0JGwDg&usg=AFQjCNG5Wax-frvJSU7ZIJIMnWaMVBrgP6w&bvm=bv.99804247,d.Y2I](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFJAAahUKEwi5g4Xh3bLHAhXH-fZAKHUVoBOY&url=http%3A%2F%2Fwww.fjp.mg.gov.br%2Frobin-hood%2Findex.php%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F275-deliberacao-normativa-conep-01-11-exercicio-de-2013&ei=bDLTVbmdA8f7wQTF0JGwDg&usg=AFQjCNG5Wax-frvJSU7ZIJIMnWaMVBrgP6w&bvm=bv.99804247,d.Y2I)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual do Patrimônio Cultural – Conep. **Deliberação Normativa nº 2, de 30 de julho de 2012.** Normas relativas ao critério Patrimônio Cultural. Belo Horizonte, lepha, 2012. 72 p. Disponível em: <<http://www.santaluzia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2012/01/Delibera%C3%A7%C3%A3o-Normativa-02-2011-IEPHA.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2015. 958 p.

RANGEL, Carlos Henrique; GUIMARÃES, Keila Pinto. ICMS patrimônio cultural: a descentralização da proteção do patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais. *In*: \_\_\_\_\_. **Proteus Educação patrimonial** (Blog). Disponível em: <<http://proteuseducacaopatrimonial.blogspot.com.br/2011/06/icms-patrimonio-cultural-texto.html>>. Acesso em: 20 out. 2014.

## CAPÍTULO 9 – CRITÉRIO MEIO AMBIENTE

**Ana Carolina Pinheiro Euclides**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas – ALMG.

**Mariana Navarro Paolucci**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – ALMG.

### 1 CRITÉRIO MEIO AMBIENTE

A Lei nº 12.040, de 1995<sup>1</sup> determinou que um percentual<sup>2</sup> da parcela do ICMS destinado aos municípios deve ser distribuído conforme o critério Meio Ambiente. Desse montante, no máximo 50% devem ser distribuídos para os municípios que possuam sistemas de tratamento ou disposição final de resíduos sólidos ou sistemas de esgotamento sanitário que atendam determinados percentuais da população. O restante do montante – mínimo de 50% – deve ser distribuído conforme o Índice de Conservação – IC – do município, calculado a partir da relação entre a área do município abrangida por unidades de conservação – UCs – e sua área total, a categoria de manejo de cada unidade (Fator de Conservação) e a qualidade da proteção ambiental ali realizada (Fator de Qualidade).

Com a Lei do ICMS Solidário<sup>3</sup>, o critério Meio Ambiente sofreu modificações, vigentes a partir de 2011. O ICMS Ecológico passou a corresponder a 1,1%, e não mais a 1%, do ICMS repassado aos municípios, sendo que a ocorrência de Mata Seca no território municipal foi incorporada como mais um subcritério, correspondendo a 9,1% dos 1,1%, enquanto os subcritérios Unidades de Conservação e Saneamento Ambiental passaram a responder cada um por 45,45% dos 1,1%<sup>4</sup>.

O presente capítulo oferece elementos para a avaliação de parte importante da história desse critério – o período 2000-2012 –, com destaque para os reflexos das alterações promovidas pela Lei do ICMS Solidário. Para tanto, está dividido em cinco seções. Nesta primeira seção, reflete-se sobre o critério meio ambiente como um todo, analisando

1 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 1995, foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

2 Esse percentual seria de 0,333% em 1996, 0,666% em 1997 e 1% a partir de 1998.

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

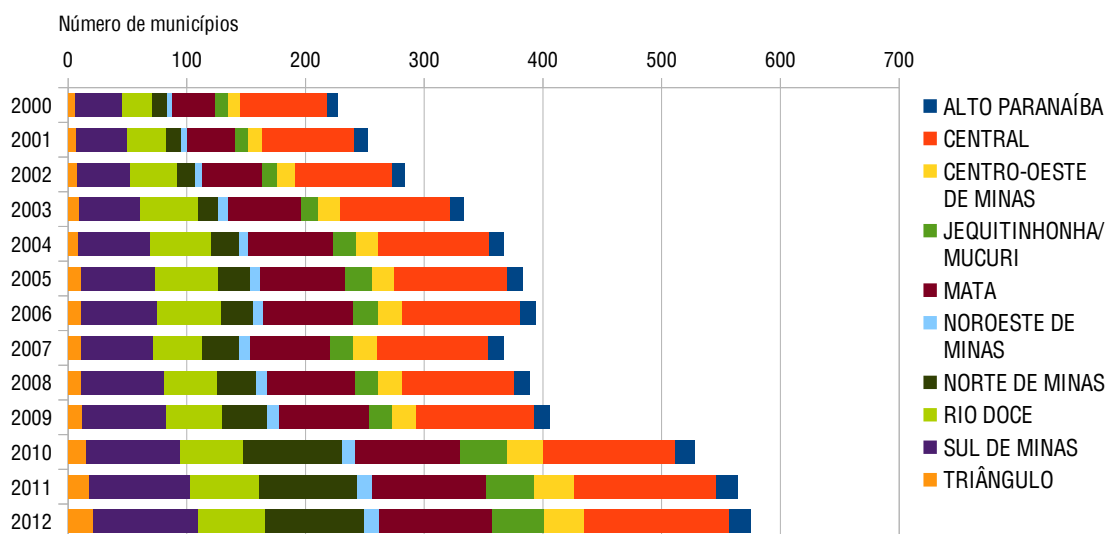
4 Note-se que, apesar da alteração nominal de 50% para 45,45% dos subcritérios Saneamento Ambiental e Unidades de Conservação, mantiveram-se os percentuais desses subcritérios com relação ao montante total do ICMS repassado aos municípios.

a adesão dos municípios ao critério, a distribuição dos recursos financeiros entre os municípios e regiões ao longo do período e sua aderência à política pública de meio ambiente. Já nas Seções 2, 3 e 4, essas análises se aprofundam ao nível dos subcritérios Saneamento Ambiental, Unidades de Conservação da Natureza e Mata Seca, que têm avaliados os quesitos adesão dos municípios, distribuição de recursos e aderência às políticas públicas a que se referem.

### 1.1 Análise da adesão dos municípios ao critério

Desde 2000, vem crescendo o número de municípios que recebem recursos do ICMS em razão do critério Meio Ambiente – como se observa no Gráfico 1. Enquanto 227 municípios receberam esses repasses em 2000, em 2012 esse número já alcançava os 575.

**Gráfico 1 – Número de municípios que receberam transferência de ICMS pelo critério Meio Ambiente, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

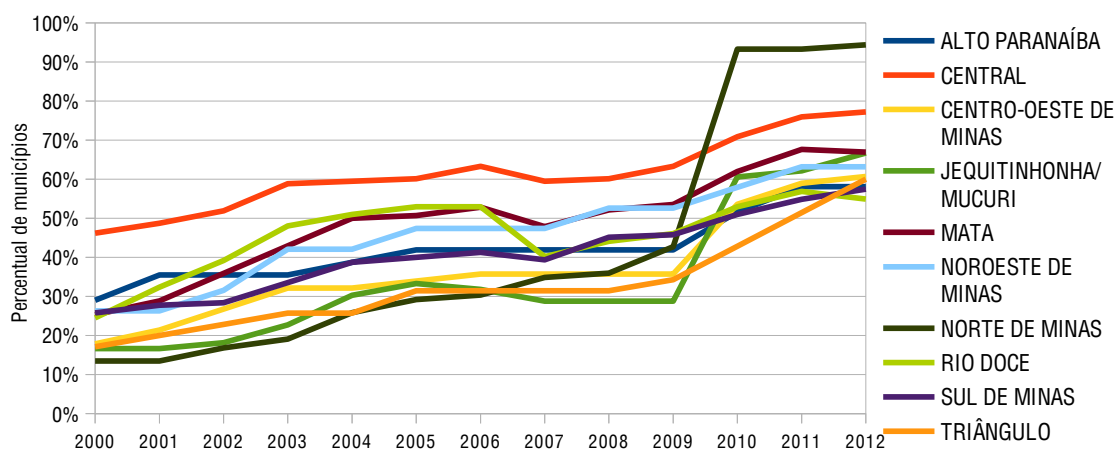
No gráfico é possível observar também o importante crescimento (40%) ocorrido entre os anos de 2009 e 2012, que se deveu, principalmente, ao crescimento do número de municípios que recebem recursos pelo subcritério Saneamento, – o número passou de 153 em 2009 para 307 em 2012 – e, em menor escala, à criação do subcritério Mata Seca, que incluiu 54 municípios no rol dos recebedores de ICMS Ecológico, beneficiando outros 68 que já recebiam recursos em razão dos demais subcritérios ambientais.

Já o Gráfico 2 expressa o percentual de municípios de cada região que receberam recursos do critério Meio Ambiente no período. Observa-se um padrão de crescimento

semelhante entre as regiões, com variações notáveis apenas nos casos das regiões Rio Doce, que apresentou diminuição do número de municípios recebedores entre os anos de 2007 e 2009 em função do descadastramento de algumas APAs e parques municipais, e Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri, que tiveram incremento notável do número de municípios a partir de 2010, refletindo a aplicação do subcritério Mata Seca.

De modo geral, é possível afirmar que o aumento do número de municípios recebedores de recursos do critério Meio Ambiente ocorrido entre os anos de 2000 e 2009 expressa a ampliação da abrangência das políticas públicas de unidades de conservação e de saneamento básico no Estado – com destaque para os resultados dos Programas Minas Sem Lixões e Minas Trata Esgoto, conforme descrito Na Subseção 2.2. A partir de 2010, além da ampliação dessa abrangência, a inclusão do subcritério Mata Seca, promovida pela Lei do ICMS Solidário, contribuiu para que mais municípios de regiões mais pobres do Estado passassem a receber recursos do critério Meio Ambiente.

**Gráfico 2 – Percentual de municípios que receberam transferência de ICMS pelo critério Meio Ambiente, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Técnica.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

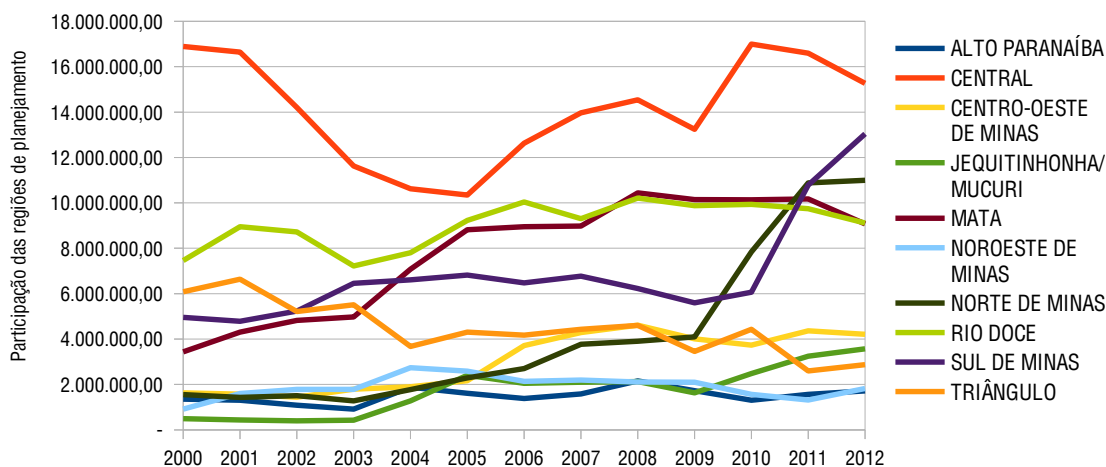
## 1.2 Análise da distribuição de recursos financeiros do critério

O Gráfico 3 ilustra os valores recebidos pelos municípios mineiros em razão do critério Meio Ambiente entre os anos de 2000 e 2012, por região.

Como se observa, as Regiões Alto Paranaíba, Centro-Oeste de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas são as que sofreram oscilações mais discretas ao longo do período, o que pode se dever ao fato de essas serem as regiões com menos municípios do Estado, contando com 31, 56, 66 e 19 municípios, respectivamente. Já as regiões Central, Mata e Sul, que contam com mais municípios (158, 142 e 155, respectivamente) sofreram alterações maiores.

No caso da Região Central, que apresentou as variações mais significativas no Estado, a curva descendente verificada entre os anos de 2000 e 2005 esteve relacionada tanto ao aumento da adesão dos municípios das demais regiões aos cadastros do critério Meio Ambiente quanto à redução de sua participação no subcritério Unidades de Conservação, enquanto a curva crescente que se segue teve relação com o aumento de sua participação no subcritério Saneamento. No que se refere à Zona da Mata, o trecho crescente da curva se deveu ao aumento do número de unidades de conservação e de equipamentos de saneamento na região, enquanto o trecho descendente reflete sua manutenção dos percentuais de área protegida e tímido crescimento na política de saneamento em relação às demais regiões. Por fim, a curva crescente da Região Sul apresenta uma queda sensível entre os anos de 2006 e 2009, em razão do discreto aumento do número de municípios que aderiram à política de saneamento e da redução proporcional dos recebimentos em razão da aplicação do Fator Qualidade do subcritério Unidades de Conservação.

**Gráfico 3 – Participação absoluta de cada Região de Planejamento na receita total transferida de ICMS pelo critério Meio Ambiente – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

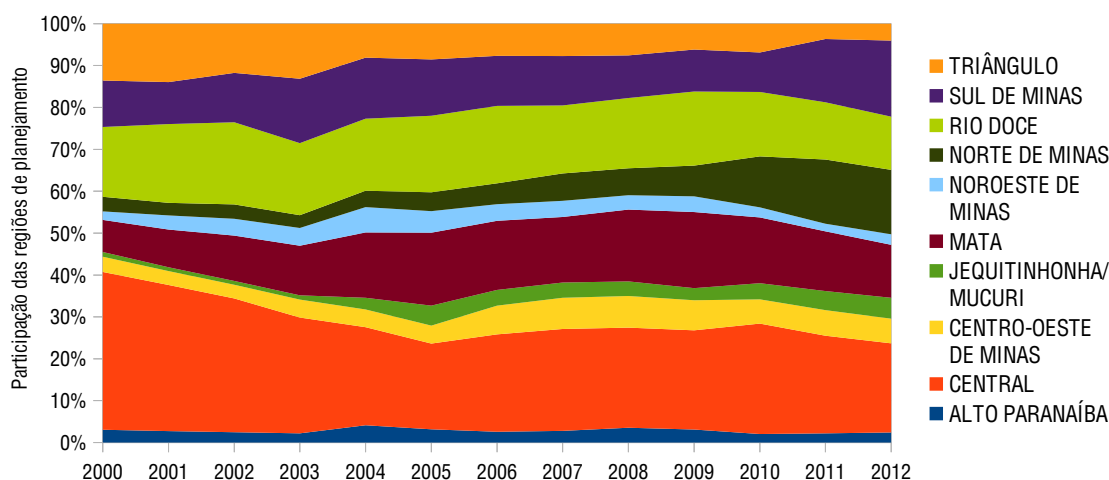
Nota: Valores ajustados pelo IGP-DI Médio.

No que se refere especificamente ao período 2009-2012, as principais alterações percebidas no gráfico se deveram à inclusão do subcritério Mata Seca, refletindo-se no sensível incremento dos recursos recebidos pela região Norte e em crescimento de menor escala no Jequitinhonha-Mucuri. No período, nota-se também um importante crescimento seguido de um declínio do recebimento de recursos por parte da Região Central, o que refletiu um ano de crescimento intenso seguido de um biênio menos acelerado na adesão dos municípios às políticas de áreas protegidas e de saneamento ambiental com relação às demais regiões, e o aumento do recebimento por parte da Região Sul de Minas, relacionado ao subcritério Unidades de Conservação, que se deveu à revisão dos fatores de

conservação das categorias de UCs e ao enquadramento da APA Estadual Fernão Dias ao tipo APA I (APAs dotadas de zoneamento ecológico-econômico), fato que beneficiou especificamente os Municípios de Brasópolis, Camanducaia, Extrema, Gonçalves, Itapeva, Paraisópolis, Sapucaí-Mirim e Toledo. Já as regiões Mata e Rio Doce apresentaram declínio no recebimento de recursos entre 2011 e 2012, o que se justifica principalmente pela intensidade do crescimento da adesão dos municípios das demais regiões aos subcritérios.

Avaliando a participação de cada região na distribuição dos recursos do ICMS relativos ao critério Meio Ambiente, conforme Gráfico 4, observa-se que, além de oscilações anuais de porte pouco significativo, houve um movimento de desconcentração dos recursos das regiões Central e Triângulo para as demais regiões. Financeiramente, esse movimento pode ser visto como positivo, já que, juntas, essas regiões são responsáveis por quase 60% do PIB do Estado – o que se reflete em recebimentos maiores da parcela do ICMS distribuída segundo o VAF.

**Gráfico 4 – Participação relativa de cada Região de Planejamento na receita total transferida de ICMS pelo critério Meio Ambiente – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

Ainda nesse gráfico, avaliando detidamente o período 2009-2012, constata-se a redução da participação das regiões Alto Paranaíba, Central, Centro-Oeste de Minas, Noroeste de Minas e Triângulo, com destaque para reduções sensíveis nos casos das regiões Mata e Rio Doce. Em paralelo, observa-se a ampliação da participação das regiões Jequitinhonha-Mucuri, Norte de Minas e Sul de Minas – as duas últimas de forma mais significativa, pelos motivos já mencionados.

Enriquecendo a análise com a avaliação das participações regionais segundo a distribuição global do ICMS nas regiões no período 2000-2012, verifica-se que a maioria

dos municípios que recebeu recursos provenientes do critério Meio Ambiente compõem o 3º e o 4º quartil do ICMS global. Consequentemente, identifica-se certa tendência de que, nas regiões, haja uma proporção menor de municípios recebendo recursos do critério entre aqueles situados abaixo da linha mediana do ICMS global do que entre aqueles situados acima da mediana – o que, por sua vez, sinaliza que o critério possivelmente não contribui para reduzir a desigualdade da distribuição do ICMS no cenário intrarregional.

Por fim, observando o comportamento das regiões Central, Mata, Rio Doce e Sul de Minas, pode-se apreender a tendência da distribuição dos recursos do ICMS Ecológico entre os municípios mineiros a médio/longo prazo. Se na primeira década de vigência da legislação que regulamenta a distribuição de receita de ICMS para os municípios, estava nessas regiões a maior parte do montante dos recursos distribuídos, com a ampliação da abrangência da política ambiental nas demais regiões do Estado, verificada sobretudo a partir de 2005, essas regiões tiveram suas participações reduzidas nesse montante.

### **1.3 Análise da aderência do critério à política pública**

Como um todo, o critério Meio Ambiente apresenta boa aderência à política pública com que se relaciona. Parte do esforço do Estado em proteger e recuperar ecossistemas está na criação de unidades de conservação, o que o critério abarca; parte da política de manutenção da quantidade e qualidade dos recursos hídricos, que sustentam todas as formas de vida do planeta, está na coleta e no tratamento de esgotos previstos no critério; e o controle da poluição no Estado passa pela destinação adequada dos resíduos sólidos, como pretendido pelas regras de distribuição do ICMS. Do mesmo modo, a proteção da Mata Seca, classificada como Mata Atlântica, tem sido buscada pela União por meio da drástica limitação às intervenções no bioma, o que o critério reconhece.

Há que se notar, entretanto, que as leis relacionadas à distribuição da parcela do ICMS devida aos municípios nunca explicitaram o objetivo central do critério Meio Ambiente: se incentivador, compensatório ou ambos. É possível apreender o intuito incentivador das políticas municipais de saneamento e proteção ambiental, pois os municípios que as praticam tendem a receber mais recursos. Ao mesmo tempo, desde as origens do ICMS Ecológico mineiro, há uma nuance de compensação pela proteção ambiental, que transparece, por exemplo, no fato de os municípios receberem recursos também em decorrência das unidades de conservação criadas pela União ou pelo Estado. Mais recentemente, o critério Mata Seca acentuou esse aspecto compensatório, baseando-se na proporção do território municipal abrangida pela tipologia vegetacional.

Talvez residam nessa falta de clareza de objetivos as causas de algumas questões problemáticas que podem ser reconhecidas no critério, quais sejam:

- Ao se repassar recursos conforme a ação dos municípios, acaba-se incentivando aqueles que têm capacidade financeira para tal tipo de ação, e não os que de fato precisariam de incentivo.

- O critério Meio Ambiente apresenta um teto (%) definido, o que significa que quanto mais municípios atenderem aos requisitos, menor será o repasse recebido por eles – o que limita o possível objetivo incentivador<sup>5</sup>.

Além dessas questões, cabe destacar alguns pontos críticos relativos aos subcritérios. No que se refere ao subcritério Saneamento Ambiental, conforme detalhado na Subseção 2.4, verificaram-se descompassos com relação à Política Estadual de Saneamento Básico – Pesb<sup>6</sup> –, referentes a aspectos como os serviços considerados, a abrangência territorial e a participação popular na execução das políticas de saneamento. Foram também identificadas divergências entre os valores de percentuais mínimos de atendimento da população definidos na Lei do ICMS Solidário e em deliberações normativas do Copam.

Ainda quanto ao subcritério Saneamento Ambiental, algumas questões relativas à forma de cálculo dos repasses foram identificadas como passíveis de aprimoramento. Entre elas estão a incidência do Fator de Qualidade sobre a fração recebível por município, a consideração da população efetivamente atendida pelos serviços e a aplicação de fator de consorciamento no cálculo dos ISAs dos sistemas de esgotamento sanitário.

Com relação ao subcritério Unidades de Conservação, conforme detalhado na Subseção 3.5, dois aspectos merecem destaque. Um desses aspectos se refere às unidades de conservação sobrepostas (que abrangem um mesmo espaço). Embora o zoneamento ecológico-econômico de Minas Gerais apresente os perímetros das unidades de conservação situadas no Estado, as áreas das UCs sobrepostas não são desprezadas nos cálculos. Com isso, uma mesma gleba abrangida por duas UCs sobrepostas (um parque e uma APA, por exemplo) pode ser computada, para o município, como se fossem duas glebas distintas, implicando no recebimento do somatório dos valores referentes a cada uma delas.

O segundo aspecto diz respeito aos municípios que apresentam grandes proporções de seu território abrangidas por UCs federais e estaduais com baixa pontuação no Fator de Qualidade. Atualmente, esses municípios são prejudicados nas transferências de ICMS, mesmo tendo limitada capacidade de atuação sobre a qualidade da área. Esse prejuízo poderia ser minimizado com a aplicação de um fator multiplicador que neutralizasse o Fator Qualidade no cálculo do FCMi nos casos de UCs estaduais e federais.

---

5 No caso do subcritério Saneamento Ambiental, a Lei do ICMS Solidário introduziu o fator redutor, que desconsidera um equipamento de saneamento do cômputo municipal após 15 anos de seu licenciamento. A medida pode ser avaliada positivamente no caso da política pública saneamento, mas não seria consoante com o subcritério Unidades de Conservação – se se considera seu propósito compensatório.

6 MINAS GERAIS. **Lei nº 11.720, de 28 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências.

Por fim, no que se refere ao subcritério Mata Seca, conforme detalhado na Subseção 4.3, observam-se problemas quanto à legislação utilizada como referência para a definição do complexo vegetacional – revogada pela Lei nº 20.922, de 2013, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Com o fim do conceito de Mata Seca na legislação, será conveniente, numa eventual revisão da Lei do ICMS Solidário, avaliar a pertinência de incluir esse conceito na nova lei, de modo a preservar o objeto de proteção almejado pelo subcritério.

## 2 SUBCRITÉRIO SANEAMENTO AMBIENTAL

### 2.1 Descrição do subcritério

Conforme a Lei 18.030, de 2009, os recursos relacionados ao subcritério Saneamento Ambiental são distribuídos entre os municípios que possuem sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, que atendem, no mínimo, a 70% e 50% da população urbana<sup>7</sup>, respectivamente. Nos termos da norma, os valores a serem repassados aos municípios são ponderados conforme a qualidade desses sistemas, o que se calcula por meio da aplicação de um Fator de Qualidade, variável entre 0,1 e 1,0, que considera desempenho operacional, gestão multimunicipal e localização compartilhada do sistema, tipo e peso de material reciclável selecionado e comercializado no município por associação ou cooperativa de coletores de resíduos e energia gerada pelo sistema. A norma ainda define que o valor máximo a ser atribuído a cada município não excederá o seu investimento inicial para a implantação do sistema – valor estimado com base na população atendida e no custo médio *per capita* do sistema, fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. Esse limite máximo decrescerá anualmente, na proporção de 20% de seu valor, a partir do décimo primeiro ano subsequente àquele do licenciamento ou autorização para operacionalização do sistema.

Complementando a norma, o Decreto 45.181, de 2009<sup>8</sup>, que regulamenta a Política Estadual de Resíduos Sólidos, estabelece incentivos – na cota-parte do subcritério Saneamento Ambiental do ICMS – para as iniciativas de gestão multimunicipal dos resíduos sólidos urbanos. Segundo o decreto, os municípios participantes de soluções consorciadas para a gestão adequada de resíduos sólidos urbanos fazem jus a um acréscimo de 10% na cota parte, e os que se dispõem a receber em seus territórios os resíduos sólidos provenientes de soluções consorciadas fazem jus a um acréscimo de 20%, sendo esse percentual cumulativo.

---

7 Até 2009, as normas do ICMS determinavam percentuais sobre a população total do município, e não apenas sobre a população urbana.

8 MINAS GERAIS. Decreto 45.181, de 25 de setembro de 2009. Regulamenta a Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009, e dá outras providências.

A Nota Técnica nº 1/2012, da Fundação Estadual do Meio Ambiente<sup>9</sup> – Feam – descreve os procedimentos para cadastramento de municípios no ICMS Ecológico, subcritério Saneamento Ambiental. Segundo o documento, para cada município são calculados os Índices de Saneamento Ambiental – ISAs – de seus sistemas de resíduos sólidos e esgotamento sanitário, que consideram o fator de consorciamento de cada sistema e o número total de sistemas cadastrados<sup>10</sup>. A soma desses dois índices corresponde ao ISA do município, que corresponde à fração do montante do subcritério destinada ao município em determinado mês.

Ao longo de um ano, o valor dos repasses que cada município receberá é determinado também pela estimativa de investimento inicial – EI – de cada um dos equipamentos que compõem seus sistemas de saneamento. Essa estimativa resulta de um cálculo que considera, para cada equipamento, a população atendida, o custo médio *per capita*, as soluções consorciadas, o Fator Qualidade e o tempo transcorrido desde seu licenciamento<sup>11</sup>. Na prática, como o custo médio *per capita* do equipamento estabelecido pelo Copam não corresponde ao valor *per capita* efetivamente gasto pelo município na construção e na operação do sistema – em geral, os valores estabelecidos são sensivelmente subestimados –, o dado “EI” passa a corresponder apenas ao teto anual dos repasses que o Estado realiza para cada município.

Assim, como os municípios que atingem seus tetos são excluídos do cadastro para os cálculos dos repasses para os meses subsequentes daquele ano, os ISAs dos municípios que apresentam EIs mais elevadas – e portanto recebem repasses por mais tempo – costumam apresentar variações positivas ao longo do ano. Conclui-se, portanto, que o ISA não é um índice estático, o que limita sua utilização como indicador ambiental.

## 2.2 Análise da adesão dos municípios ao critério

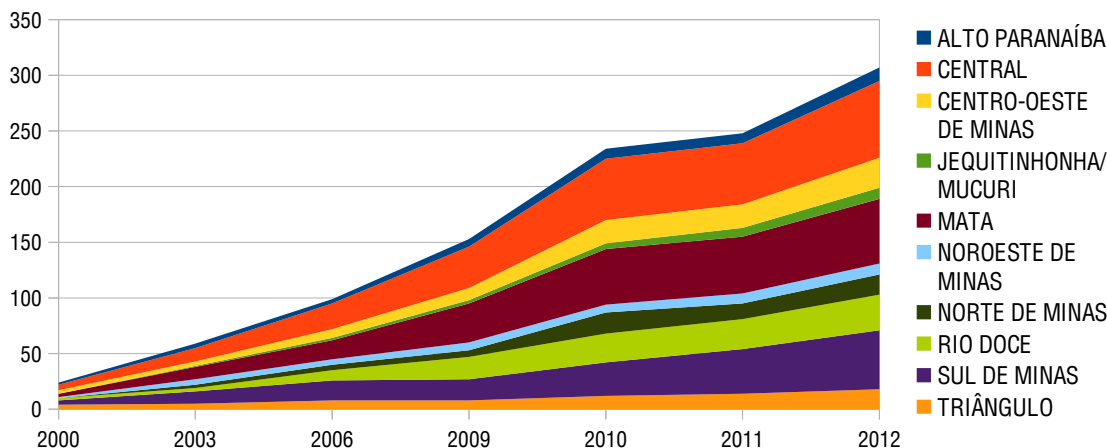
Desde 2000, o número de municípios que recebem recursos do ICMS em razão do subcritério Saneamento Ambiental vem crescendo e se diversificando regionalmente – como se observa no Gráfico 5.

9 FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Nota Técnica nº 1/2012**. Procedimentos para cadastramento de municípios no ICMS Ecológico, subcritério Saneamento Ambiental.

10  $ISAs = (1/N) * Fcon / \sum (1/N) * Fcon$ , sendo “N” o número total de sistemas do Estado.

11  $EI = (p * k) * FR * Fcon * FQ$ , sendo “p” a população urbana atendida, “k” o custo médio *per capita*, “FR” o fator que assegura que os equipamentos não ensejaram repasses de recursos por mais de 15 anos, “FCon” o fator de consorciamento e “FQ” o Fator de Qualidade.

**Gráfico 5 – Quantidade de municípios que receberam transferência de ICMS pelo subcritério Saneamento Ambiental do critério Meio Ambiente, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



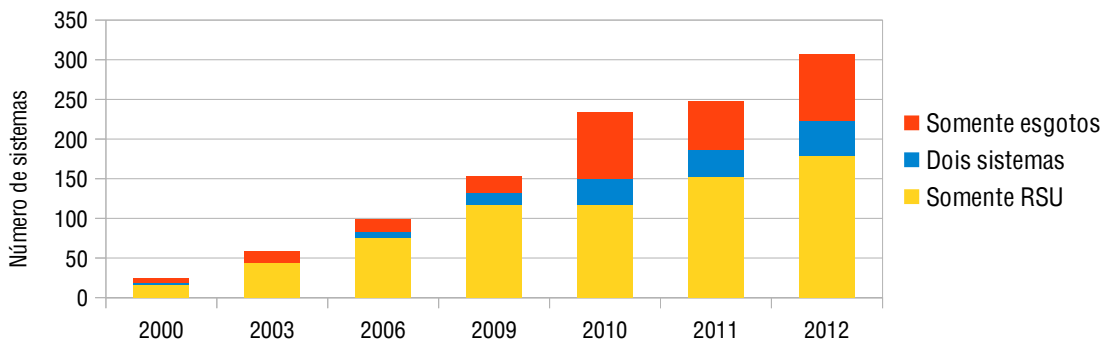
Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Enquanto apenas 24 municípios receberam esses repasses em 2000, em 2012 esse número já alcançava os 307. E enquanto em 2000 a média da adesão dos municípios ao subcritério nas regiões era de 4%, sendo que apenas o Triângulo contava com mais de 10% de seus municípios recebendo repasses, em 2012 essa média passou a 38%, sendo o Triângulo novamente a região mais bem representada, com 51%, e o Jequitinhonha-Mucuri a menos bem representada, com 15% dos municípios tendo aderido ao subcritério.

O Gráfico 6 permite observar a evolução do número de municípios que possuem sistemas de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos urbanos, revelando importantes avanços.

**Gráfico 6 – Evolução do número de municípios com sistema de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos urbanos – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Como se observa, enquanto o número de municípios dotados de sistemas de resíduos sólidos urbanos cresce ao longo de todo o período, com impulsos especiais a partir de 2009, o número de municípios dotados de sistemas de esgotamento sanitário só começa a apresentar crescimento significativo a partir de 2006, tendo destaque notadamente a partir de 2010. Esses crescimentos acompanham a vigência dos programas estaduais Minas Sem Lixões, iniciado em 2001, e Minas Trata Esgotos, que teve início em 2006. Tais programas resultam do conjunto de Deliberações Normativas – DNs – do Copam que convocam os municípios a promoverem a instalação/regularização ambiental de seus sistemas de resíduos sólidos e do esgotamento sanitário.

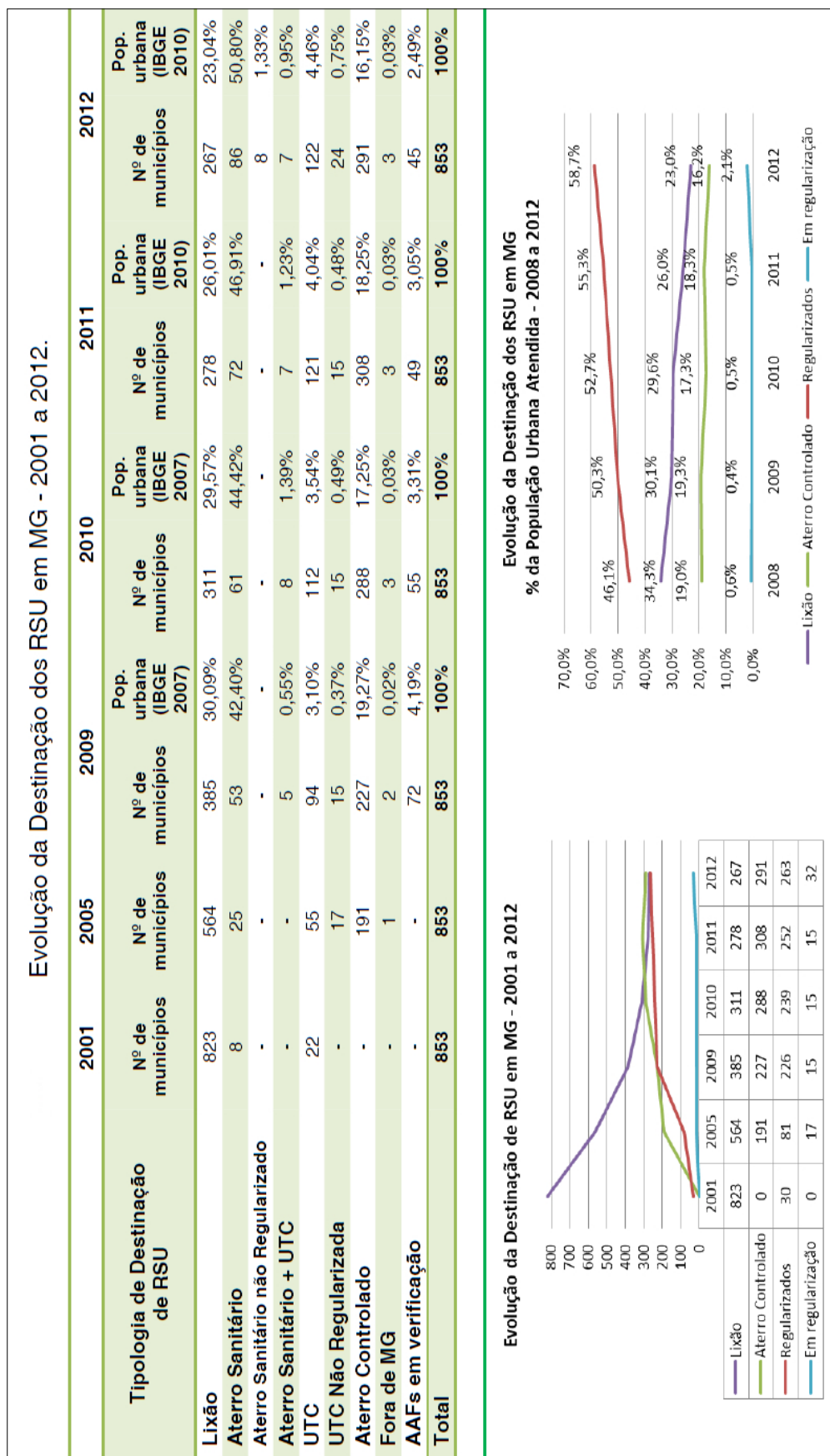
Com a DN Copam nº 52, de 2001<sup>12</sup>, o Estado deu início à proposta de erradicar dos municípios mineiros os lixões – forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos, caracterizada por sua descarga sobre o solo, sem critérios técnicos e medidas de proteção ambiental ou à saúde pública –, incentivando a aplicação de medidas de minimização dos impactos ambientais por meio da disposição final adequada dos resíduos sólidos em aterros sanitários, ou admitindo a utilização temporária de aterros controlados. Após um conjunto de medidas estendendo os prazos da DN nº 52, o programa estabeleceu como metas, para o ano de 2011, o atendimento de 60% da população urbana por sistema adequado e licenciado de tratamento e/ou disposição final de resíduos sólidos urbanos e a erradicação de 80% dos lixões com a adoção de medidas mínimas, até que o município implante sistemas tecnicamente adequados de disposição final de lixo urbano de origem domiciliar, comercial e pública, devidamente regularizados pelo Copam.

Os resultados das iniciativas foram muito positivos. O número de municípios que adotam lixão como alternativa para disposição final dos resíduos sólidos urbanos caiu mais de 35% até 2006 e cerca de 65% entre 2001 e 2011. Os gráficos e as tabelas da Figura 1 sintetizam os resultados do Programa Minas Sem Lixões – coadunando-se com o gráfico anterior, que indica a evolução do número de municípios que possuem sistemas de esgotamento sanitário e de RSU.

---

12 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa nº 52, de 14 de dezembro de 2001**. Convoca municípios para o licenciamento ambiental de sistema adequado de disposição final de lixo e dá outras providências.

Figura 1 – Panorama da destinação dos resíduos sólidos urbanos – RSU – pelos municípios – Minas Gerais, 2012



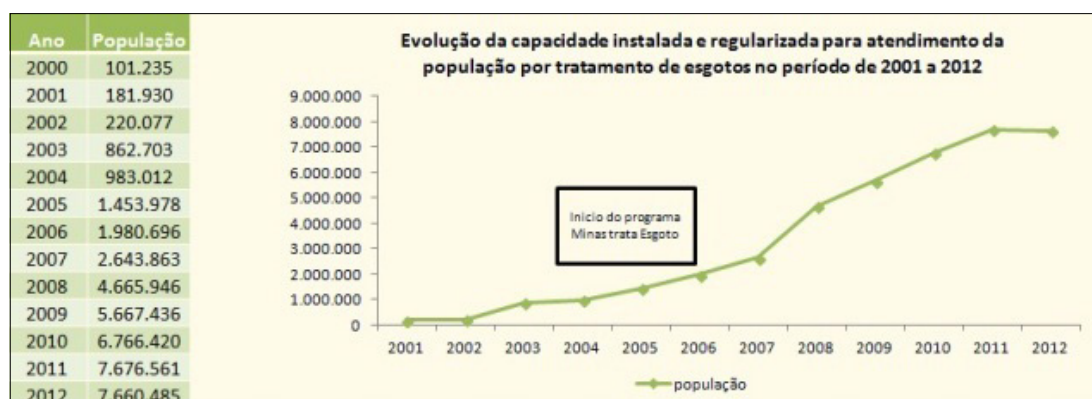
Fonte: FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Panorama da destinação dos resíduos sólidos urbanos no Estado de Minas Gerais em 2012. Belo Horizonte, 2013. p. 26.

Os dados se coadunam também com as metas estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305, de 2010<sup>13</sup> –, que definiu que todos os municípios brasileiros deverão ter implantados sistemas ambientalmente adequados de destinação final de resíduos sólidos urbanos a partir de agosto de 2014.

Já a política de implantação de sistemas de tratamento de esgotos sanitários nos municípios mineiros teve início com a DN Copam nº 96/2006<sup>14</sup> – complementada pela DN nº 128/2008<sup>15</sup>, que prorrogou alguns de seus prazos. Essas normas preveem que os municípios atendam a no mínimo 60% de sua população urbana desde 2010.

A tabela e o gráfico constantes na Figura 2 expressam a evolução dos municípios que possuem sistemas de tratamento de esgotos sanitários, com a devida regularização ambiental, considerando-se a capacidade instalada das ETEs. No gráfico, destaca-se o crescimento verificado no período 2006-2011, durante a vigência do programa, em consonância com o gráfico da evolução do número de municípios dotados de sistemas de esgotos e RSU anteriormente apresentado. Note-se que a redução da capacidade instalada em 2012 se deveu ao descadastramento de alguns municípios em razão do vencimento – e não renovação – de licenças para as estações de tratamento de esgotos<sup>16</sup>.

**Figura 2 – Evolução da capacidade instalada e regularizada para atendimento da população por tratamento de esgotos – Minas Gerais, 2001-2012**



Fonte: FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Programa Minas Trata Esgotos. *In*: \_\_\_\_\_. **Portal Meio Ambiente**.

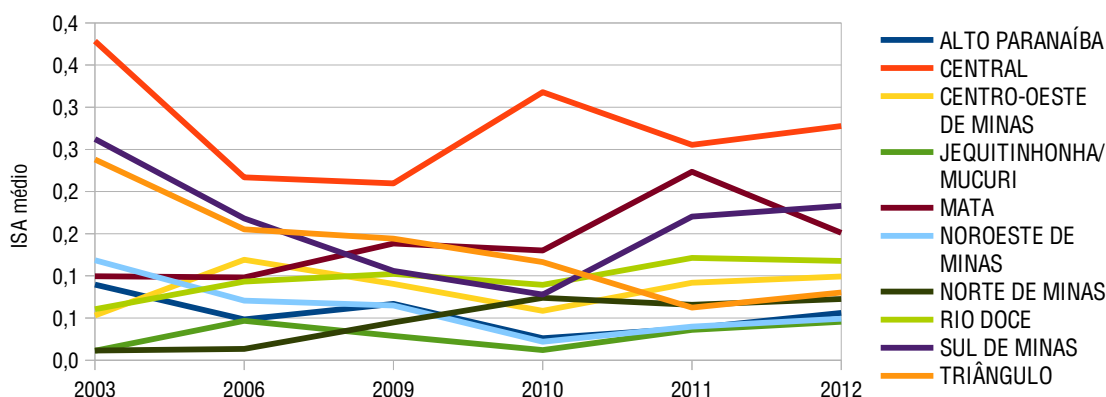
- 13 BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.
- 14 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa nº 96, de 12 de Abril de 2006**. Convoca municípios para o licenciamento ambiental de sistema de esgotamento e de tratamento de esgotos e dá outras providências.
- 15 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa Copam nº 128, de 27 de novembro de 2008**. Altera prazos estabelecidos pela Deliberação Normativa Copam 96/2006 que convoca municípios para o licenciamento ambiental de sistema de tratamento de esgotos e dá outras providências.
- 16 FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Programa Minas Trata Esgotos. *In*: **Portal Meio Ambiente**. Belo Horizonte, s.d.

Há que se enfatizar, como exposto, que as DN's vigentes preveem que os municípios atendam a no mínimo 60% de sua população urbana desde 2010. Desse modo, as regras do subcritério Saneamento Ambiental do ICMS estão atualmente remunerando municípios que não se enquadram na legislação ambiental, já que o critério para os repasses é o atendimento a, no mínimo, 50% da população urbana.

### 2.3 Análise da distribuição de recursos financeiros do subcritério

Na ausência de base de dados com os valores efetivamente recebidos pelos municípios entre os anos de 2009 e 2012 em razão do subcritério Saneamento Ambiental, a análise da distribuição dos recursos financeiros do subcritério para o período 2000-2012 se deu com base nos ISAs municipais anualizados. No Gráfico 7, os índices acumulados por região representam a fração cabível a cada região do montante total de recursos distribuídos segundo o subcritério.

**Gráfico 7 – Índices de Saneamento Ambiental – ISAs – médio acumulado dos municípios, por Região de Planejamento. Minas Gerais, 2003-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

O gráfico expressa que:

- Entre os anos de 2000 e 2009, ocorre sensível perda de recursos das regiões Central, Sul de Minas, Triângulo e Alto Paranaíba para as demais regiões, o que se deve ao aumento da adesão de municípios dessas regiões ao subcritério.
- Entre os anos de 2009 e 2010, período que marca a transição da Lei Robin Hood para a Lei do ICMS Solidário, os ISAs das regiões se aproximam, apresentando pouca variação, com exceção da Região Central. Nessa região, o número de municípios com sistemas de tratamento de esgotos cresceu de 7, em 2009, para 24 em 2010, enquanto o número de municípios com sistemas adequados de disposição de resíduos sólidos urbanos passou de 33 para 38. No total, aumentou em quase 10% o percentual de municípios da região que recebem recursos.

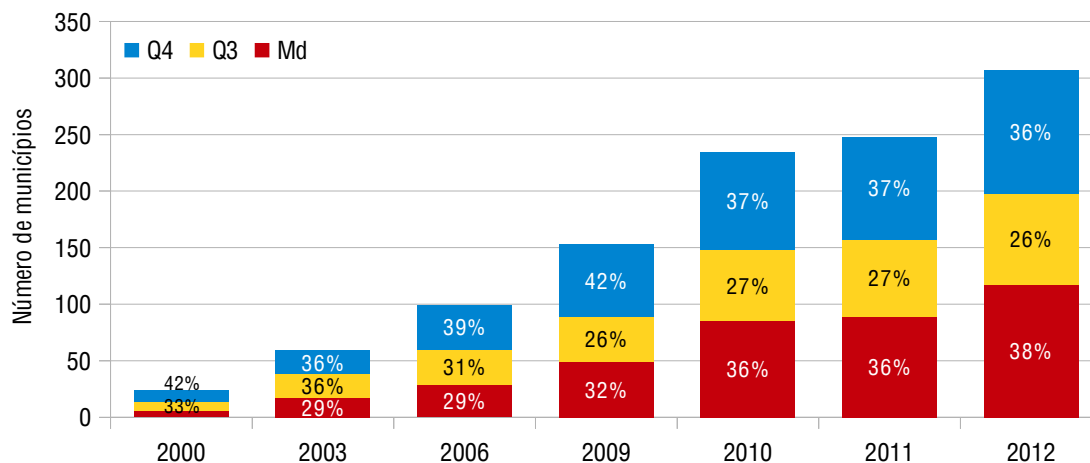
- Entre 2010 e 2011, ocorre a redução da desigualdade da distribuição dos recursos entre as regiões, sendo mais recursos destinados às regiões que abrangem mais municípios (Central, Mata, e Sul de Minas). Nesse caso, o Rio Doce configura exceção, já que ali houve recuo no número de municípios com sistemas de tratamento de esgotos e crescimento muito discreto no de municípios com sistemas de resíduos sólidos urbanos.
- Entre os anos de 2010 e 2012, as variações regionais dos índices diminuem, rumando para certa estabilidade. No período, apenas a Região Mata apresenta queda no somatório dos ISAs, o que pode ser atribuído à aplicação do Fator de Qualidade na avaliação dos empreendimentos.

Enriquecendo a análise com a avaliação das participações regionais segundo a distribuição global do ICMS nas regiões no período 2000-2012, verifica-se que a maioria dos municípios que recebeu recursos provenientes do subcritério saneamento ambiental compõe o 3º e o 4º quartil do ICMS global. Analisando o Gráfico 8, é possível observar, a partir de 2010, uma possível tendência à redução da desigualdade na distribuição entre os quartis, ocorrendo certa estabilização da participação dos municípios que integram o 3º e o 4º quartil no total dos municípios que recebem recursos do subcritério, em contraste com o crescimento da participação dos municípios situados abaixo da linha mediana.

No caso da Região Central, que apresentou as variações mais significativas no Estado, a curva descendente verificada entre os anos de 2010 e 2012, indica que as variações regionais dos índices diminuem, rumando para certa estabilidade. No período, apenas a Região Mata apresenta queda no somatório dos ISAs, o que pode ser atribuído à aplicação do fator de desigualdade na distribuição entre os quartis, ocorrendo certa estabilização da participação dos municípios que integram o 3º e o 4º quartil no total dos municípios que recebem recursos do subcritério, em contraste com o crescimento da participação dos municípios situados abaixo da linha mediana.

Porém, essa tendência não descaracteriza o fato de que, nas regiões, há uma proporção menor de municípios recebendo recursos do subcritério Saneamento Ambiental entre aqueles que recebem menos repasses do ICMS como um todo do que entre os que recebem mais repasses.

**Gráfico 8 – Participação dos municípios no total transferido de ICMS pelo subcritério Saneamento Ambiental, por quartil de participação média crescente na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Essa constatação pode indicar que o subcritério Saneamento Ambiental desempenha papel limitado no incentivo à adoção das políticas de saneamento aos municípios dotados de menor receita – o que se coaduna com o entendimento dos técnicos da Feam entrevistados nesta pesquisa, segundo os quais o objetivo central do subcritério consiste mais em estimular aqueles municípios que já aderiram à política a continuarem desenvolvendo-a que incentivar aqueles que não dispõem de equipamentos de saneamento a implantá-los<sup>17</sup>.

## 2.4 Análise da aderência do subcritério à política pública

O subcritério remunera os municípios que implanta(ram) equipamentos de saneamento, o que se coaduna com a política ambiental estadual especialmente no que se refere a recursos hídricos, resíduos sólidos, controle de poluição e proteção da biodiversidade. Vislumbram-se, porém, alguns pontos em que as disposições da Lei do ICMS Solidário não se harmonizam com o restante da legislação de saneamento vigente.

A Política Estadual de Saneamento Básico, por exemplo, considera como serviços e estruturas de saneamento básico, além da coleta e disposição adequada dos esgotos sanitários e da coleta, reciclagem e disposição adequada dos resíduos sólidos, o abastecimento de água potável, a drenagem das águas pluviais e o controle de vetores e doenças transmissíveis. Tendo esse escopo em vista, nota-se que a Lei do ICMS Solidário deixa de incentivar importantes frentes da política de saneamento ambiental.

<sup>17</sup> Destaque-se que esse entendimento é apenas uma das formas de interpretação da norma – que não explicita tais objetivos –, não podendo ser considerado como regra.

A Pesb também aponta para a necessidade de participação da sociedade na execução da política de saneamento, o que a legislação atual do ICMS ignora. Além desse aspecto, a abrangência territorial dos serviços de saneamento prevista na Pesb constitui ponto de divergência. Enquanto a Pesb visa “assegurar a proteção da saúde da população e a salubridade ambiental urbana e rural”, a Lei do ICMS Solidário volta-se especificamente para a população urbana, abordando apenas parcialmente o propósito da universalização do acesso a esse tipo de serviços<sup>18</sup>.

E embora a Lei Robin Hood, de 1995, tenha sido um dos primeiros e principais instrumentos que buscou incentivar a melhoria das condições sanitárias dos municípios mineiros, a partir dos anos 2000 algumas importantes iniciativas foram implantadas no Estado, como o conjunto de DN's do Copam vigentes desde 2001, que convocaram os municípios a promover a instalação/regularização ambiental de seus sistemas de resíduos sólidos e do esgotamento sanitário. As DN's Copam nº 96, de 2006, e nº 128, de 2008, que convocaram os municípios para o licenciamento ambiental de sistema de tratamento de esgoto, preveem que os municípios atendam a no mínimo 60% de sua população urbana desde 2010. Desse modo, como exposto na Subseção 2.2, as regras do subcritério Saneamento Ambiental do ICMS estão atualmente remunerando municípios que não se enquadram na legislação ambiental.

Também a forma de cálculo dos repasses do subcritério Saneamento pode ser problematizada na análise da aderência do subcritério à política pública de saneamento ambiental nas seguintes perspectivas:

- Por decorrer do decreto que regulamenta a Política Estadual de Resíduos Sólidos – Decreto 45.181, de 2009 –, o fator de consorciamento pondera apenas os ISAs dos sistemas de resíduos sólidos urbanos – RSU – não sendo aplicado aos sistemas de esgotamento sanitário. Assim, existe um descompasso no incentivo estadual ao estabelecimento de soluções consorciadas para municípios que possuem apenas sistemas de RSU e os que possuem apenas sistemas de esgotos, configurando descompasso da legislação do ICMS com a Pesb.
- Atualmente, o ISA municipal depende apenas da participação do município no total de sistemas de saneamento do Estado e de sua eventual adoção de soluções consorciadas para a gestão adequada de resíduos sólidos, sem ponderação em razão da qualidade desses sistemas. O fator de qualidade previsto na Lei 18.030, de 2009, incide somente sobre o valor máximo que o município pode vir a receber, e não diretamente em sua cota-parte – o que poderia incentivar os municípios a tomar medidas consonantes com a política de saneamento ambiental, como a otimização do desempenho operacional dos sistemas, a geração de energia a partir dos resíduos, o fomento à coleta e à comercialização de materiais recicláveis por associações de catadores, etc. Há que se supor, contudo, que a aplicação

---

18 Observe-se, quanto a esse ponto, que a legislação do ICMS vigeu, até 2009, determinando percentuais de atendimento mínimo com relação à população total do município.

do fator de qualidade diretamente sobre os ISAs poderia reduzir significativamente os recursos repassados aos municípios de orçamentos limitados, podendo reduzir o aspecto incentivador do ICMS Ecológico.

- O percentual da população atendida pelos sistemas de saneamento é considerado apenas como requisito para recebimento dos recursos, não havendo diferenciação entre os municípios que atendem 90% ou 70% de sua população. Cumprido o requisito mínimo, o fator “população” só é considerado novamente no cálculo do EI de cada equipamento, mas, nesse caso, considera-se o número de pessoas atendidas, o que limita o incentivo para que os municípios busquem reduzir o déficit do acesso aos sistemas.
- Como o “custo médio *per capita*” – estabelecido pelo Copam para cada tipo de equipamento de saneamento – é um valor fictício, o valor final dos EIs dos empreendimentos resulta muito inferior ao investimento inicial para a implantação de fato dos sistemas, o qual é atingido por vários municípios no período de menos de um ano. Na forma de cômputo da Feam, tais municípios são excluídos do cadastro até o ano seguinte, quando voltam a receber os repasses até atingir esse valor. Porém, não há amparo para esse procedimento na Lei do ICMS Solidário: a lei define apenas que esse valor não pode ser ultrapassado, e estabelece que os equipamentos serão excluídos do cadastro após 15 anos. Nesse cenário, pode ocorrer que, ao longo de 15 anos, alguns municípios venham a receber mais recursos que os que de fato investiram quando da construção/implantação dos sistemas, o que configuraria incompatibilidade com a Lei 18.030, de 2009.

Refletindo especificamente sobre as alterações introduzidas no subcritério pela Lei 18.030, de 2009, – quais sejam, a introdução do fator de qualidade e do fator redutor –, avalia-se que as inovações foram positivas para a política pública de saneamento ambiental, embora o Fator Qualidade possa ser aprimorado. Contudo, analisando a questão sob o enfoque da desigualdade regional na repartição de recursos do ICMS, não se verifica que essas alterações tenham atuado de modo a ampliar o acesso dos municípios mais pobres do Estado aos recursos do subcritério Saneamento Ambiental.

### 3 SUBCRITÉRIO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

#### 3.1 Descrição do subcritério

Os recursos relacionados ao subcritério Unidades de Conservação da Natureza são distribuídos segundo o Índice de Conservação de cada município. Esse índice resulta da razão entre o Fator de Conservação Municipal – FCMi – e o Fator de Conservação Estadual, consistindo, este último, na soma dos FCMi de todos os municípios mineiros. O FCMi, por sua vez, corresponde à soma dos fatores de conservação de todas as unidades de conservação situadas no município, sendo consideradas como unidades de conservação, além das categorias definidas pelo Snuc<sup>19</sup>, as áreas indígenas e as áreas de proteção especial – APEs. Já o fator de conservação pertinente a cada

19 BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

unidade de conservação – FK<sup>20</sup> – resulta da multiplicação da fração da área municipal abrangida pela unidade pelo Fator de Conservação – FC – pertinente a cada categoria de manejo de UC e pelo Fator de Qualidade – FQ – referente a cada unidade.

O FC varia entre zero e um, sendo mais próximo de um para aquelas categorias de manejo que implicam maiores restrições ao uso, como as estações ecológicas e as reservas biológicas, e mais próximo de zero para as que permitem mais usos, especialmente as desprovidas de zoneamento ecológico-econômico – ZEE. Já o Fator de Qualidade, também variável entre zero e um, deve ser calculado individualmente para cada UC conforme a qualidade da proteção ambiental realizada na área, levando-se em conta parâmetros como existência de plano de manejo, infraestrutura, entorno protetivo e fiscalização, sendo mais elevado conforme a eficiência da UC<sup>21</sup>.

Em 2009, Lei do ICMS Solidário alterou os FCs de algumas categorias de manejo, substituindo integralmente a tabela “Fator de Conservação para Categorias de Manejo de Unidades de Conservação” vigente. Os fatores referentes às categorias parque e reserva particular do patrimônio natural – RPPN – foram de 0,9 para 1,0, o da floresta nacional/estadual/municipal foi de 0,7 para 0,3, e o das zonas de vida silvestre situadas no interior das APAs de tipo I (dotadas de zoneamento ecológico-econômico) foram de 1,0 para 0,5. Note-se, porém, que a nova tabela não mencionou as APAs, que tinham FC 0,1 desde a Lei nº 12.040, de 1995. Apesar dessa lacuna, a Fundação João Pinheiro continuou executando os cálculos com base nesse valor de fator – embora caiba questionamento sobre a legalidade da manutenção do pagamento de ICMS relacionado a essas unidades.

### 3.2 Fatos relevantes sobre a história da aplicação do subcritério

Avaliando os resultados da primeira década de vigência da legislação que regulamenta a distribuição de receita de ICMS para os municípios, a partir de 1995, Euclides e Magalhães (2006)<sup>22</sup> observaram que o número de áreas protegidas no Estado saltou de 110, em dezembro de 1995, para 440<sup>23</sup>, em dezembro de 2005, havendo, no mesmo período, crescimento do percentual do território protegido do Estado de 3% para 8,6%. Em especial, as autoras observaram o expressivo crescimento do número de áreas de proteção ambiental – APAs – criadas pelos municípios mineiros no período, saltando de seis para 155 unidades em dez anos, vindo a corresponder a 41% do total da área protegida. No mesmo período, as APAs estaduais foram de seis para 13 e as federais mantiveram-se em quatro unidades. Falava-se, naquele momento, na atividade de uma

20 A sigla FK é utilizada aqui para substituir a expressão  $\Sigma FCM_{i,j}$ , para evitar que o Fator de Conservação próprio de cada categoria seja confundido com o Fator de Conservação de cada unidade de conservação.

21 A lei estabeleceu que o Fator de Qualidade, estabelecido pelo Copam, seria considerado máximo para todas as UCs até que o órgão disciplinasse sua aplicação, por meio de deliberação normativa. A Deliberação Normativa Copam nº 86, de 2005, estabeleceu “os parâmetros e procedimentos para aplicação do Fator de Qualidade”, e as primeiras resoluções da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável divulgando a pontuação de cada UC foram editadas em 2007.

22 EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro; MAGALHÃES, Sílvia Raquel Almeida. A área de proteção ambiental (APA) e o ICMS Ecológico em Minas Gerais: algumas reflexões. *Geografias*, Belo Horizonte, n.2, p.39-55, jul./dez. 2006.

23 Nesse cômputo consta a APA estadual Cachoeira Tombo da Fumaça, situada no município de Salto da Divisa, criada em 1999 e revogada em 2004.

“indústria das APAs” nos municípios mineiros, sendo essas UCs criadas pelos municípios apenas para fins de arrecadação de ICMS<sup>24</sup>. Nesse contexto, em 2004, a Portaria nº 111<sup>25</sup> do Instituto Estadual de Florestas – IEF – suspendeu a análise de todos os processos de criação de APA para fins de recebimento, por parte dos municípios, do ICMS Ecológico, e, em 2005, a Resolução Semad nº 318<sup>26</sup> estabeleceu a forma do cadastro estadual de UCs, e a de nº 329<sup>27</sup> definiu que todas as UCs preexistentes deveriam apresentar documentação obrigatória atualizada, sob pena de exclusão do cadastro.

Também em 2005, a Deliberação Normativa Copam nº 86<sup>28</sup> determinou os critérios de avaliação do Fator Qualidade das UCs, realizada a partir de documentação encaminhada pelo órgão gestor da área, devendo o IEF realizar vistoria anual em, no mínimo, 20% das unidades cadastradas. Em 2007 a Semad passou a aplicar o Fator de Qualidade apurado nas unidades de conservação a partir de documentos encaminhados pelo gestor da área à secretaria. No entanto, a permanência da atribuição do valor 1,0 a todas as unidades de uma mesma categoria, como as RPPNs e as APes, sugere que essas unidades não estejam sendo avaliadas individualmente – o que pode repercutir em repasses de valores incompatíveis com a qualidade da proteção ambiental realizada<sup>29</sup>.

Com a Lei 18.030, de 2009, os recursos destinados ao subcritério Unidades de Conservação foram sutilmente reduzidos, passando do mínimo de 50% do percentual destinado ao critério Meio Ambiente para 45,45% a partir de 2010. Essa alteração foi minimizada em 2011 com o incremento, de 1,0% para 1,1%, do percentual da parcela do ICMS destinada aos municípios distribuída por meio do critério Meio Ambiente.

### 3.3 Análise da adesão dos municípios ao subcritério

No ano 2000, dos 227 municípios que recebiam repasses do critério Meio Ambiente, 212 (93%) recebiam valores em razão da presença de unidades de conservação em seus territórios. Desde então, essa proporção subcritério/critério veio diminuindo progressivamente, de modo que, em 2012, dos 575 municípios que recebiam repasses do critério, 364 (63%) recebiam do subcritério Unidades de Conservação.

24 Este estudo atribui a escolha da categoria APA principalmente a seu reduzido custo de implantação, dado que a categoria não demanda desapropriações de terras.

25 INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS. **Portaria nº 111, de 17 de agosto de 2004**. Suspende a análise de processos de criação de Áreas de Proteção Ambiental – APA – para fins de recebimento/cadastramento por parte dos municípios, do ICMS Ecológico.

26 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Resolução nº 318, de 15 de fevereiro de 2005**. Disciplina o cadastramento das unidades de conservação da natureza e outras áreas protegidas, bem como a divulgação periódica das informações básicas pertinentes, para os fins do art. 10., inciso VIII, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, e da outras providências.

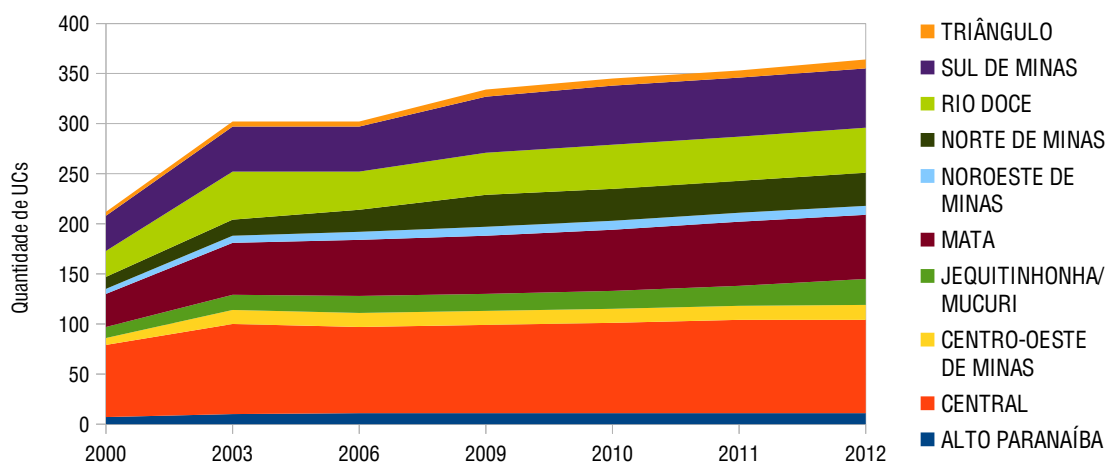
27 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Resolução nº 329, de 2 de março de 2005**. Altera a Resolução SEMAD nº 318, de 15 de fevereiro de 2005 e da outras providências.

28 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa Copam nº 86, de 17 de junho de 2005**. Estabelece os parâmetros e procedimentos para aplicação do Fator de Qualidade, referente as unidades de conservação da natureza e outras áreas especialmente protegidas, previsto no Anexo IV, III, d), da Lei no. 13.803, de 27 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

29 O caso das APes é emblemático dessa situação, já que muitas dessas áreas têm limites imprecisos e estão submetidas a expressivos impactos ambientais (EUCLYDES, 2011).

Apesar dessa redução da dominância do subcritério Unidades de Conservação em relação ao de Saneamento na composição do critério Meio Ambiente, o número de municípios que recebem recursos em razão do subcritério UC cresceu 70% ao longo de todo o período 2000-2012. No gráfico abaixo, que ilustra esse período, é possível perceber um momento de crescimento mais acentuado entre os anos de 2000 e 2003 (42%), que coincide com um período de intensa criação de APAs e RPPNs no Estado, seguido de um momento de crescimento mais suave entre os anos de 2009-2012.

**Gráfico 9 – Número de municípios com Unidade de Conservação – Ucs –, por Região de Planejamento. Minas Gerais, 2000-2012**



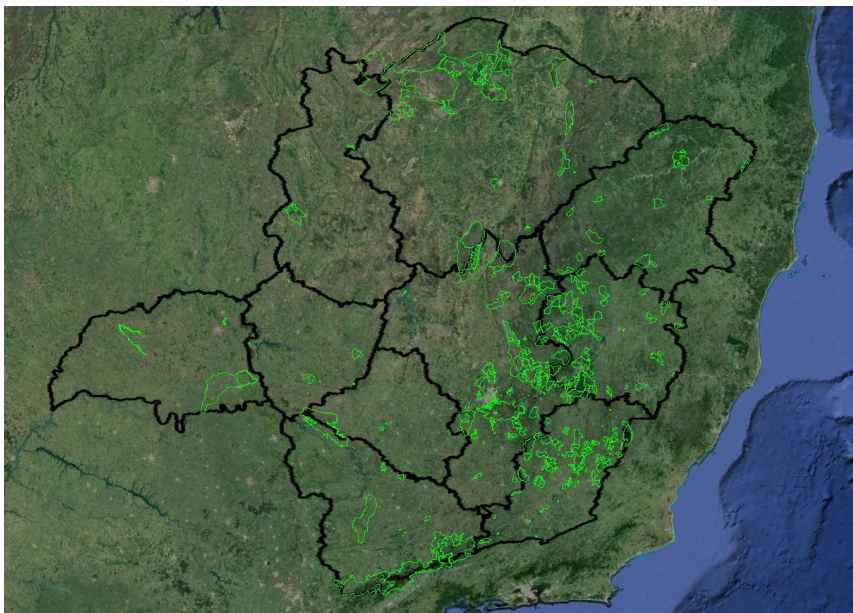
Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota-se o progressivo aumento do número de municípios recebendo recursos desse subcritério em todas as regiões no período 2000-2012. Especificamente entre 2006 e 2012, verifica-se a relativa estabilização do número de municípios da Região Central em contraste com o aumento da participação dos municípios das demais regiões no total dos que aderiram ao subcritério.

A Figura 3 ilustra as UCs situadas no Estado de Minas Gerais no ano de 2013, por região de planejamento. Na imagem, verifica-se que a distribuição das áreas protegidas é bastante diferenciada entre as regiões, sendo as regiões Central, Mata, Rio Doce, Sul de Minas e Norte de Minas as que possuem maior parte do território abrangido por UCs. Nessa perspectiva, é de se esperar que os recebimentos de recursos do subcritério Unidades de Conservação seja maior nessas regiões que nas demais.

**Figura 3 – Georreferenciamento das unidades de conservação nas regiões de planejamento. Minas Gerais, 2014**



Fonte: ZEE-MG (s.d.) e Google Earth (2014).

Nota: A figura não apresenta as áreas indígenas situadas no Estado.

### 3.4 Análise da distribuição de recursos financeiros do subcritério

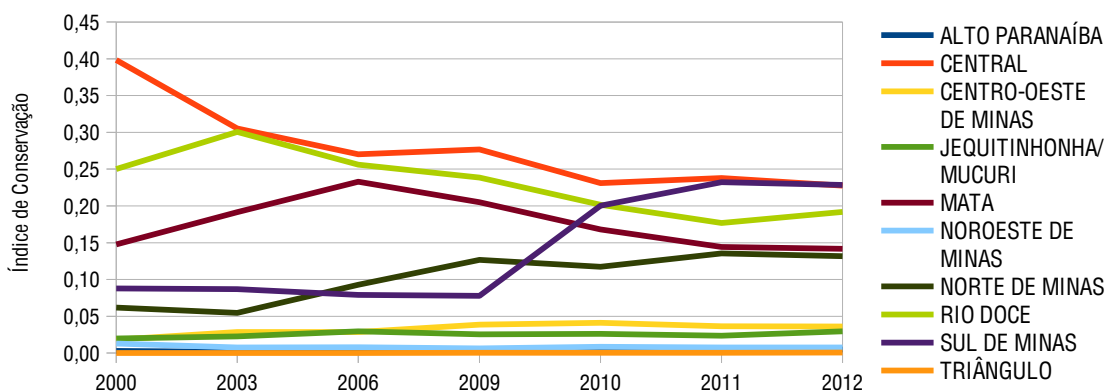
Na ausência de base de dados com os valores efetivamente recebidos pelos municípios entre os anos de 2009 e 2012 em razão do subcritério Unidades de Conservação, a análise da distribuição dos recursos financeiros do subcritério para o período 2000-2012 foi feita com base nos Índices de Conservação atribuídos anualmente a cada município. O índice acumulado por região representa, portanto, a fração cabível a cada região do montante total de recursos distribuídos segundo o subcritério.

No Gráfico 10, que ilustra os índices acumulados por região, observa-se que:

- Entre os anos de 2000 e 2009, ocorre perda de recursos da Região Central para as regiões Centro-Oeste de Minas, Jequitinhonha-Mucuri, Mata, Norte de Minas e Sul de Minas, o que se deve ao aumento da adesão de municípios dessas regiões ao subcritério Unidades de Conservação.
- Entre os anos de 2009 e 2010, período que marca a transição da Lei Robin Hood para a Lei do ICMS Solidário, ocorre a redução da desigualdade financeira da distribuição dos recursos entre as regiões. Em especial, verifica-se a significativa transferência de recursos das Regiões Central, Mata, Norte de Minas e Rio Doce para a Região Sul, em função da revisão dos fatores de conservação das categorias de UCs e à elevação do FQ da APA Estadual Fernão Dias em função da aprovação de seu zoneamento ecológico-econômico.

- Entre os anos de 2010 e 2012, as variações regionais dos índices diminuíram, rumando para certa estabilidade. No período, os índices das Regiões Central e Sul de Minas se igualaram, embora a Central contasse com mais de 90 municípios (57% da região) recebendo recursos relacionados ao subcritério, contra 59 do Sul de Minas (38%).

**Gráfico 10 – Índice de Conservação médio acumulado dos municípios, por Região de Planejamento. Minas Gerais, 2003-2012**



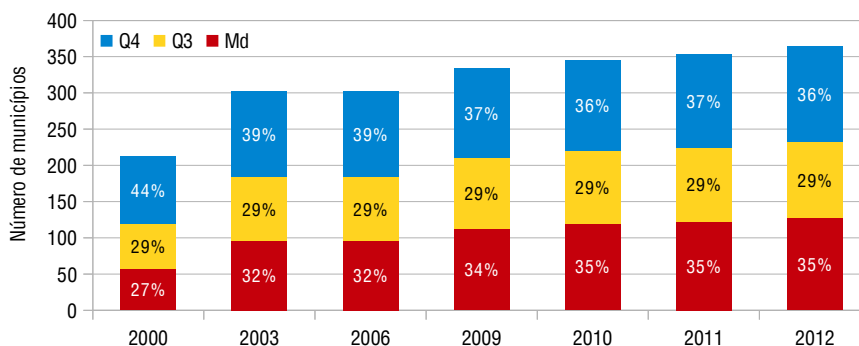
Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Foram utilizados os índices referentes ao 4º trimestre de cada um dos anos avaliados.

Analisando a distribuição dos recursos do subcritério pela ótica da distribuição global do ICMS nas regiões no período 2000-2012, conforme o Gráfico 11, verifica-se que a maioria dos municípios que recebeu recursos provenientes do subcritério Unidades de Conservação compõe o 3º e o 4º quartil do ICMS global, ou seja, já recebem mais recursos que os situados até a mediana em razão dos demais critérios de distribuição do ICMS. Esse fato sugere que o subcritério não tem contribuído para reduzir a desigualdade da distribuição do ICMS no cenário intrarregional.

**Gráfico 11 – Participação dos municípios no total transferido de ICMS pelo subcritério Unidades de Conservação, por quartil de participação média crescente na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

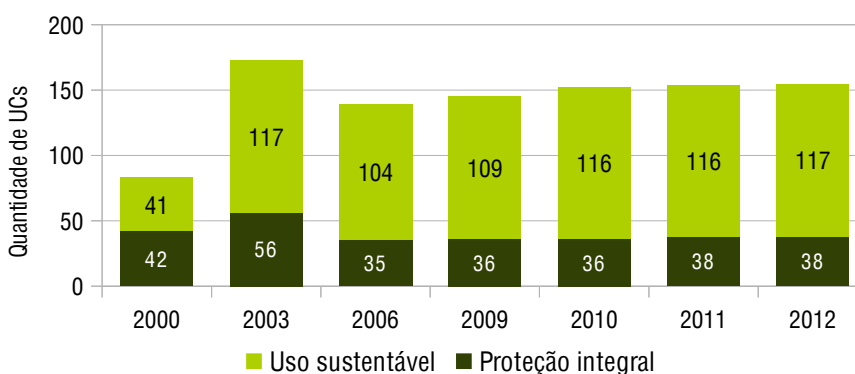
Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

### 3.5 Análise da aderência do subcritério à política pública

Apreende-se que o subcritério Unidades de Conservação tem por objetivos incentivar os municípios para que criem UCs e compensar aqueles que apresentam porções de território abrangidas por UCs criadas pela União ou pelo Estado.

O gráfico abaixo permite observar os resultados referentes ao primeiro desses objetivos: a criação de UCs municipais.

**Gráfico 12 – Quantidade de unidades de conservação municipais, por tipo de proteção. Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Não estão representadas no gráfico as RPPNs municipais constantes no cadastro referente ao ano de 2012, em razão de as UCs dessa categoria serem particulares – e não criadas pelo poder público.

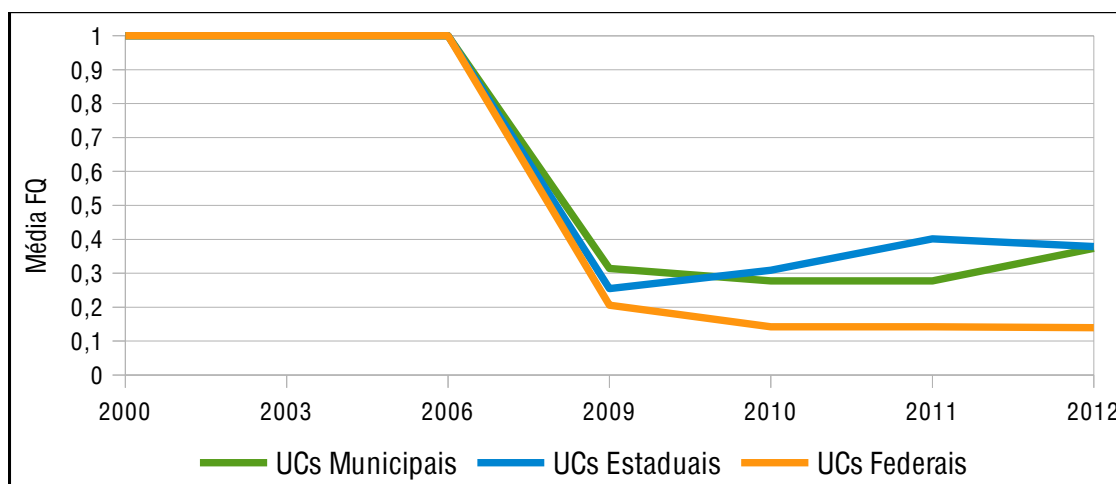
Como se verifica, entre os anos de 2000 e 2003, ocorreu o maior crescimento no número de Ucs do período 2000-2012, com destaque para as categorias de uso sustentável, que foram de 41 para 117, sendo que as APAs foram de 39 para 115. Esse crescimento foi seguido de um período de declínio, entre 2003 e 2006, o que se deveu ao descadastramento de 11 APAs municipais, 11 parques naturais municipais e nove reservas biológicas municipais. O período coincide com a vigência da Resolução Semad 329/2005, que determinou a apresentação de documentos comprobatórios de todas as UCs situadas no Estado sob pena de exclusão do cadastro. Desde então, o número de UCs municipais vem crescendo a passos lentos, sem modificações aparentes em razão da Lei do ICMS Solidário.

Do mesmo modo, a qualidade das UCs criadas e administradas pelos municípios não apresentou grandes transformações ao longo dos últimos anos. No Gráfico 13, que expressa a média do FQ das UCs situadas em Minas Gerais entre 2000 e 2012, verificam-se mudanças pouco expressivas na qualidade das UCs municipais a partir de 2009 – primeiro ano do gráfico em que vigeu o Fator de Qualidade no cálculo do ICMS<sup>30</sup>. O leve declínio

30 Com a implementação do FQ em 2007 – que contribuiu para revelar a delicada situação das UCs situadas no Estado –, os Fatores de Conservação dos Municípios caíram sensivelmente, com pouca variação entre as regiões do Estado. Assim, caiu também o Fator de Conservação Estadual, o que amenizou os impactos da medida nos recebimentos municipais de ICMS relacionados ao subcritério.

da curva referente ao FQ municipal entre 2009 e 2011 se relaciona especialmente à qualidade dos parques municipais, enquanto a curva ascendente entre os anos de 2011 e 2012 representa a melhoria na avaliação da Estação Ecológica de Ipanema, unidade de 125ha situada no Município de Ipanema.

**Gráfico 13 – Média do Fator de Qualidade das unidades de conservação, por esfera de governo. Brasil, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

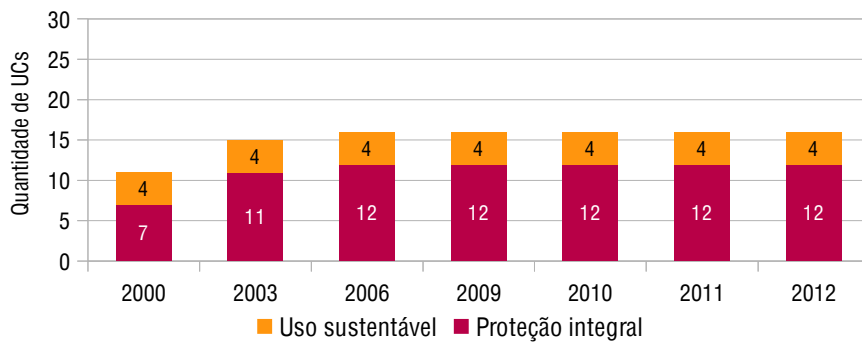
Nota: Não foram consideradas as categorias área indígena, área de proteção especial, RPPN e reserva particular de recomposição ambiental, já que todas as unidades dessas categorias recebem fator qualidade máximo desde o início da vigência da Lei Robin Hood.

Combinando a análise dos Gráficos 12 e 13, caberia supor que a determinação do re-cadastramento das UCs, em 2005, e a implantação do FQ, em 2007, contribuíram para estabilizar o número de UCs criadas pelos municípios mineiros, enquanto as alterações promovidas pela Lei do ICMS Solidário não tiveram repercussões sensíveis nas políticas municipais de unidades de conservação.

Avaliando os efeitos do subcritério Unidades de Conservação no período 2000-2012, pode-se afirmar que, entre 2000 e 2003, ele contribuiu para incentivar os municípios na criação de unidades, tendo esse impulso sido freado a partir de 2006, com mudança de foco do subcritério da quantidade para a qualidade das áreas protegidas. Desse modo, cabe afirmar que o subcritério se adere à política pública a qual se relaciona.

Já os Gráficos 14 e 15 permitem refletir sobre os resultados referentes ao outro objetivo presumido do subcritério: a compensação dos municípios pelas porções de seus territórios abrangidas por UCs criadas pela União ou pelo Estado. Nesses gráficos, que indicam o crescimento do número de UCs federais e estaduais no Estado, não estão representadas as RPPNs, que apresentaram crescimento muito destoante das demais categorias, e as áreas indígenas, que se mantiveram em quatro unidades em todo o período.

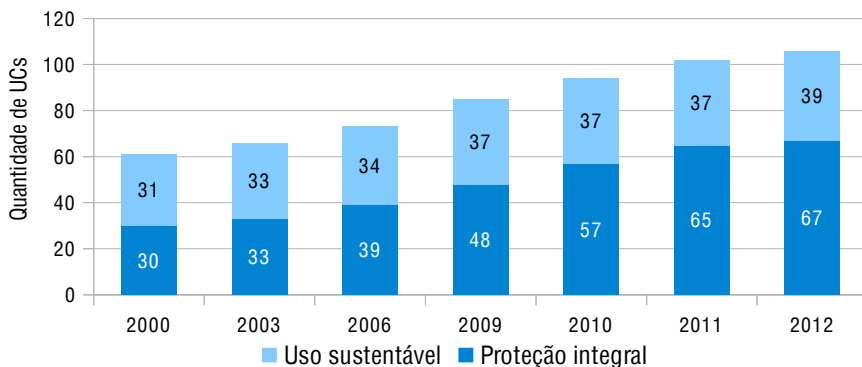
Gráfico 14 – Quantidade de unidades de conservação federais. Brasil, 2000-2012



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Gráfico 15 – Quantidade de unidades de conservação estaduais – Minas Gerais, 2000-2012



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Como se observa, nas duas esferas houve crescimento mais significativo no número de UCs das categorias de proteção integral que nas de uso sustentável, com destaque para os parques estaduais, que foram de 21 para 38 no período 2000-2012 – o que significa maiores restrições ao uso dos territórios municipais. Essa situação se revela delicada no caso das unidades mais extensas, que abrangem grandes partes dos territórios municipais, como são os casos do Parque Estadual do Rio Doce, que ocupa mais de 75% do território de Marliéria, ou do Parque Nacional da Serra da Canastra, que alcança mais de 45% de São João Batista do Glória, no Sul de Minas.

A situação se mostra ainda mais problemática quando se tem em vista a média dos FQs das UCs estaduais e federais, apresentada no Gráfico 13. Como se observa, as UCs federais estão entre as menos bem avaliadas, o que acarreta comprometimento dos recursos recebidos pelo subcritério pelos municípios onde elas situam. O Município de

Itacarambi exemplifica essa situação: em seu território estão situadas partes importantes do Parque Nacional Cavernas do Peruaçu, da APA Federal Cavernas do Peruaçu, da APA Estadual Serra do Sabonetal e da Área Indígena Xacriabá. Estima-se que apenas cerca de 20% do território municipal não seja abrangido por nenhuma área protegida. No entanto, as APAs e o parque nacional apresentaram, a partir da implantação do FQ em 2007, baixos valores de FQ – 0,1 para o parque e a APA federal e 0,4 para a APA estadual no ano de 2012 –, o que implicou na redução do Índice de Conservação Municipal de 0,00751 em 2006 para 0,00371 em 2012. Em outras palavras, com a implantação do FQ, o município teve seus recebimentos de recursos do subcritério reduzidos à metade, em razão da gestão de unidades de conservação criadas pelo Estado e pela União.

Na avaliação da aderência do subcritério Unidades de Conservação à política estadual de áreas protegidas, cumpre ainda destacar as deficiências nos cálculos dos FCMis dos municípios em que há superposição de unidades de conservação. Observa-se, sistematicamente, o cômputo múltiplo da mesma fração do território. Exemplifica essa situação o caso do manancial de Fechos, situado em Nova Lima, região metropolitana de Belo Horizonte, que motiva repasses de recursos para o município por ser abrangido, simultaneamente, por uma APE, uma estação ecológica e uma APA.

Não obstante, é preciso reconhecer a relevância da concepção do Índice de Conservação Municipal para a avaliação das políticas públicas de áreas protegidas. Além de permitir avaliar cada município em face dos demais, sua fórmula de cálculo provocou a produção e a compilação de dados sobre as unidades de conservação situadas no Estado de forma inédita. Atualmente, esses dados permitem avaliações qualificadas tanto da política estadual de áreas protegidas quanto dos impactos das políticas federal e municipal sobre o tema no cenário estadual.

Por fim, refletindo especificamente sobre as alterações introduzidas no subcritério Unidades de Conservação pela Lei 18.030, de 2009, qual seja, a nova tabela dos fatores de conservação, avalia-se que as inovações são positivas para a política pública de proteção da biodiversidade, já que aumentam a remuneração dos municípios onde há parques e RPPNs (UCs de uso mais indireto) e diminuem a daqueles onde há florestas nacionais/estaduais/municipais e APAs (UCs de uso direto). Analisando a questão sob o enfoque econômico, cabe inferir que os novos FCs de parques e RPPNs podem contribuir para reduzir as distorções nas transferências de recursos a municípios abrangidos por UCs de proteção integral criadas pelo Estado ou pela União, enquanto a redução dos FCs das florestas (áreas de domínio público) e das APAs tende a ter efeito inverso.

Refletindo sob a ótica da desigualdade regional na repartição de recursos do ICMS, não caberia afirmar que essas alterações tenham atuado de modo a ampliar o acesso dos municípios mais pobres do Estado aos recursos do subcritério Unidades de Conservação.

## 4 SUBCRITÉRIO MATA SECA

### 4.1 Descrição do subcritério

Desde 2010, 9,1% dos recursos repassados pelo critério Meio Ambiente são distribuídos em razão do subcritério Mata Seca, calculado a partir da relação percentual entre a área de ocorrência de Mata Seca, informada pelo Instituto Estadual de Florestas, e a área total do município.

A Lei nº 18.030, de 2009, que instituiu o subcritério, remeteu a definição de Mata Seca à Lei nº 17.353, de 2008, que dispõe sobre a alteração do uso do solo nas áreas de ocorrência de Mata Seca. Na ocasião, estava em vigência a seguinte redação do dispositivo dessa lei que traz a definição:

Art. 1º – (...)

§ 1º – Para efeitos desta Lei, considera-se Mata Seca o complexo vegetal que compreende a floresta estacional decidual, a caatinga arbórea e a caatinga hiperxerófila. (MINAS GERAIS, 2008.)

Desde então, a definição de Mata Seca foi objeto de revisões. Em 2010, a Lei nº 19.096, de 2010<sup>31</sup>, conferiu-lhe a seguinte redação, restringindo-a à Região Norte de Minas:

Art. 1º – (...)

§ 1º – Para os efeitos desta lei, considera-se Mata Seca, ou complexo decidual da Mata Seca, um ecossistema específico e peculiar do Estado de Minas Gerais, predominante no domínio da caatinga, que se estende pelos domínios do cerrado e da Mata Atlântica, compreendendo formações vegetais típicas que variam de caatinga hiperxerófila e caatinga arbórea a floresta estacional decidual e semi-decidual, com intrusões em veredas e vegetação ruderal de calcário.

§ 2º – A delimitação das áreas abrangidas por esta lei corresponde à Região Norte de Minas ocupada pelos biomas da caatinga, do cerrado e da Mata Atlântica, conforme o mapa “Biomass de Minas Gerais”, que integra a publicação “Biodiversidade em Minas Gerais: um atlas para sua conservação”, revista e atualizada em 2005 e cuja primeira edição foi aprovada pela Deliberação Normativa nº 55, de 13 de junho de 2002, do Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. (MINAS GERAIS, 2010.)

Essa norma teve sua constitucionalidade questionada perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0664390-44.2010.8.13.0000<sup>32</sup>. No entanto, ainda durante a tramitação do referido processo,

31 MINAS GERAIS. Lei nº 19.096, de 3 de agosto de 2010. Altera a Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a alteração do uso do solo nas áreas de ocorrência de Mata Seca.

32 MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Inconstitucionalidade Material. Controle de Constitucionalidade. Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0664390-44.2010.8.13.0000. (Dispositivo legal questionado: Lei nº 19.096, de 3 de agosto de 2010.) Requerido: Governador do Estado e outros. Interessado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Relator: José Antonino Baía Borges. A inconstitucionalidade da lei foi deferida liminarmente no dia 15/12/2010 e confirmada em acórdão publicado em 14/11/2013. No entanto, o referido processo ainda se encontra em tramitação, pendente de julgamento de recurso.

foi publicada a Lei nº 20.922, de 2013, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado, suprimindo a definição de Mata Seca da legislação estadual por meio da revogação da Lei nº 17.353, de 2008. A nova lei florestal mineira dispôs, em seu art. 57, que “a Mata Atlântica e suas disjunções no Estado” obedecerão ao disposto na Lei da Mata Atlântica – Lei Federal nº 11.428, de 2006<sup>33</sup>, e, em seu art. 58, que o bioma Caatinga terá seu uso regulado na forma definida pelo Copam.

Apesar das alterações legislativas e das decisões judiciais apontadas acima, o IEF sempre considerou no cálculo da área de ocorrência de Mata Seca a redação original da Lei nº 17.353, de 2008, o Inventário Florestal de Minas Gerais<sup>34</sup> e os resultados do monitoramento da cobertura vegetal do Estado<sup>35</sup>. Essa informação é corroborada, em parte, pelo *site*<sup>36</sup> da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad –, que informa que a área de ocorrência de Mata Seca no município é obtida a partir do cruzamento de informações da versão mais atual do Inventário Florestal de Minas Gerais<sup>37</sup> com os resultados do monitoramento da cobertura florestal do Estado.

Cabe destacar ainda que, embora utilizado desde 2010, o subcritério não foi regulamentado até a presente data. O IEF informou que trabalha com uma minuta de resolução que estabelece procedimentos para o cálculo e publicação dos índices municipais referentes ao subcritério Mata Seca.

## 4.2 Análise da adesão dos municípios ao subcritério

A adesão dos municípios ao subcritério decorre da existência de Mata Seca em seu território. Trata-se, assim, de subcritério de aplicação limitada a municípios pré-determinados – pelo mapeamento da cobertura vegetal do Estado. Municípios que porventura não recebam, mas que entendam possuir área com ocorrência de Mata Seca em seus territórios, podem apresentar estudo para o IEF proceder à atualização da base de dados.

Com o início da aplicação do subcritério Mata Seca, no ano de 2010, três regiões do Estado receberam recursos dele oriundos, quais sejam, Central (12 municípios), Jequitinhonha-Mucuri (28 municípios) e Norte de Minas (79 municípios), perfazendo um total de 119 municípios. Naquele ano, 59 novos municípios passaram a receber recursos do critério Meio Ambiente unicamente em razão desse subcritério – não recendo repasses pelos subcritérios Saneamento Ambiental e Unidades de Conservação da Natureza.

33 BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

34 INVENTÁRIO Florestal da Flora Nativa e dos Reflorestamento MG. *In*: \_\_\_\_\_. **Inventário Florestal de Minas Gerais**.

35 Esses resultados são apurados trimestralmente a partir de imagens de satélite.

36 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Portal**.

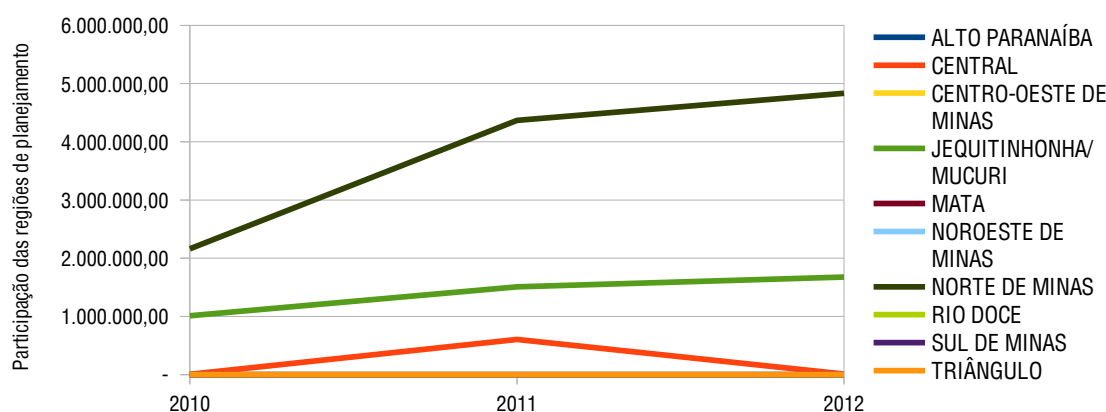
37 Destaque-se que o inventário foi realizado em 2007 e atualizado em 2009, sendo que a versão de 2009 não incluiu trabalho de campo, mas apenas deduziu do mapeamento de 2007 o desmatamento apurado a partir de imagens de satélite. Essa metodologia desconsidera, por exemplo, áreas de regeneração florestal.

Nos anos de 2011 e 2012, três outros municípios passaram a receber repasses de recursos do subcritério, totalizando 122 municípios por ele beneficiados. Os três municípios que passaram a receber a partir de 2011 são Argirita, Leopoldina e Pedro Teixeira, todos localizados na Região Zona da Mata.

### 4.3 Análise da distribuição de recursos financeiros do subcritério

Conforme exposto, a distribuição de recursos financeiros alcançou quatro regiões de planejamento do Estado, a saber, Central, Jequitinhonha-Mucuri, Mata e Norte de Minas. O Gráfico 16 expressa a participação das regiões de Minas Gerais na distribuição desses recursos.

**Gráfico 16 – Participação das regiões na transferência de ICMS para os municípios pelo subcritério Mata Seca – Minas Gerais, 2010-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

Da análise do gráfico observa-se que:

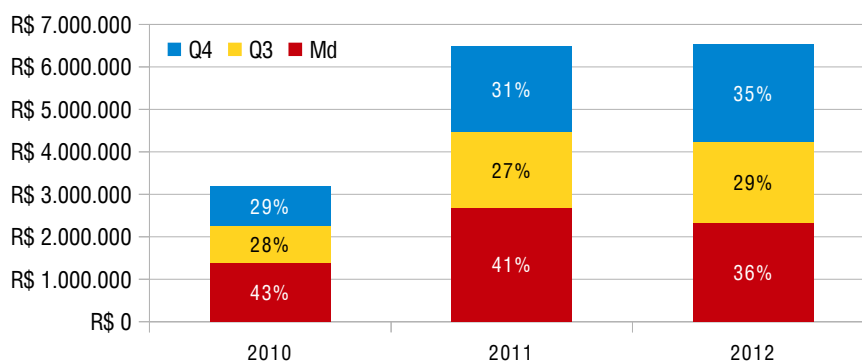
- A Região Norte de Minas foi a que auferiu a maior quantidade de recursos com a entrada em vigor do subcritério Mata Seca.
- A Região Jequitinhonha-Mucuri manteve certa estabilidade de recebimento de recursos nos anos considerados.
- A Região Mata recebeu repasses apenas nos anos de 2011 e 2012 – não tendo recebido em 2010 –, e apenas valores irrisórios (R\$ 4,03 no ano de 2011 e R\$ 5,97 no ano de 2012).
- A Região Central apresenta distribuição irregular de recursos, o que se deveu ao recebimento atípico de recursos pelo Município de Biquinhas em 2011. Em razão do subcritério Mata Seca, esse município fez jus a mais de R\$500 mil (em valores brutos)

nesse ano, contra menos de R\$1 nos anos anterior e posterior. É possível que essa informação resulte de erro material da base de dados Fundação João Pinheiro – que organiza as informações relacionadas a todos os critérios do ICMS. Ressalte-se que, em casos de eventuais equívocos no valor repassado a algum município, ocorre compensação nos repasses subsequentes.

De modo geral, avalia-se que os recursos provenientes do subcritério tendem a favorecer a redução da desigualdade econômica entre as regiões do Estado na medida em que se destinam a um complexo vegetacional situado, predominantemente, em regiões de planejamento de menor desenvolvimento econômico – como o Norte e o Jequitinhonha-Mucuri, responsáveis apenas por 4,1% e 1,8% do PIB estadual em 2010<sup>38</sup>, respectivamente.

No entanto, analisando a distribuição dos recursos do subcritério pela ótica da distribuição global do ICMS nas regiões no período 2010-2012, conforme o Gráfico 17, verifica-se que a maior parte dos recursos provenientes do subcritério Mata Seca foi distribuída entre municípios que compõem o 3º e o 4º quartil do ICMS global – que já recebem mais recursos que os situados até a mediana em razão dos demais critérios de distribuição do ICMS.

**Gráfico 17 – Participação dos municípios no total transferido de ICMS pelo subcritério Mata Seca, por quartil de participação média crescente na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, 2010-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Desse modo, constata-se que, embora o subcritério contribua para distribuir recursos para regiões que tradicionalmente recebem menos repasses em razão dos demais critérios do ICMS, na perspectiva intrarregional ele reproduz as características da desigualdade. Assim

38 MINAS GERAIS. Anexo I – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011-2030. Gestão para a cidadania. *In*: \_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 20.008, de 4 janeiro de 2012**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências.

como observado com os subcritérios Saneamento Ambiental e Unidades de Conservação, os repasses do subcritério Mata Seca tendem a se direcionar aos municípios que já recebem mais recursos em razão dos demais critérios de distribuição do ICMS, em detrimento daqueles que recebem menos (situados até a mediana). Esse fato sugere que o subcritério não tem contribuído para reduzir a desigualdade da distribuição do ICMS no cenário intrarregional.

#### **4.4 Análise da aderência do subcritério à política pública**

Entende-se que a aplicação do subcritério Mata Seca contribui para a política de meio ambiente na medida em que privilegia a conservação de um complexo vegetacional especialmente sensível, sujeito à desertificação e que vem sofrendo com altos índices de desmatamento.

No entanto, com a revogação da lei estadual que define o complexo vegetacional Mata Seca – Lei nº 17.353, de 2008 –, faz-se necessário estabelecer, na legislação disciplinadora da distribuição do ICMS, definições precisas sobre os ecossistemas, formações florestais, complexos vegetacionais ou biomas a serem protegidos, oferecendo ao órgão ambiental atributos inequívocos para o cálculo dos repasses.

Considerando relevante manter como objeto de proteção as formações florestais originalmente definidas como Mata Seca pela Lei 17.353, em 2008, sugere-se que, numa eventual revisão da Lei do ICMS Solidário, seja avaliada a pertinência de direcionar expressamente a proteção às ocorrências de floresta estacional decidual no semiárido mineiro, tendo em vista o déficit hídrico característico dessa região, a difícil regeneração dessa formação florestal e a vulnerabilidade de suas áreas de ocorrência à desertificação. Caso se opte por essa solução, caberá também avaliar a manutenção da denominação “Mata Seca” do subcritério.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=526>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro; MAGALHÃES, Sílvia Raquel Almeida. A área de proteção ambiental (APA) e o ICMS Ecológico em Minas Gerais: algumas reflexões. **Geografias**, Belo Horizonte, n.2, p.39-55, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/view/27>>. Acesso em: 15 set. 2015.

EUCLYDES, Ana Carolina Pinheiro. O que há de especial na proteção dos mananciais? Um estudo sobre as Áreas de Proteção Especial – APEs – do Eixo Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Geografias**, Belo Horizonte, n.12, p.29-43, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/view/129>>. Acesso em: 15 set. 2015.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Panorama da destinação dos resíduos sólidos urbanos no Estado de Minas Gerais em 2012**. Belo Horizonte, 2013. p. 26. Disponível em: <[http://www.feam.br/images/stories/minas\\_sem\\_lixoes/2013/novo/relatorio\\_de\\_progresso\\_2012\\_classificacao%20e%20panorama%20rsu.pdf](http://www.feam.br/images/stories/minas_sem_lixoes/2013/novo/relatorio_de_progresso_2012_classificacao%20e%20panorama%20rsu.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Programa Minas Trata Esgotos. *In*: \_\_\_\_\_. **Portal Meio Ambiente**. Belo Horizonte, s.d. Disponível em: <<http://www.feam.br/minas-trata-esgoto>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Nota técnica nº 01/2012**. Procedimentos para cadastramento de municípios no ICMS Ecológico, subcritério Saneamento Ambiental. Belo Horizonte, 2012.

INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS. **Portaria nº 111, de 17 de agosto de 2004**. Suspende a análise de processos de criação de Áreas de Proteção Ambiental – APA - para fins de recebimento/cadastramento por parte dos municípios, do ICMS Ecológico. Disponível em: <[http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao\\_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=41876](http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=41876)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

INVENTÁRIO Florestal da Flora Nativa e dos Reflorestamento MG. *In*: \_\_\_\_\_. **Inventário Florestal de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.inventarioflorestal.mg.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.181, de 25 de setembro de 2009**. Regulamenta a Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45181&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.720, de 28 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11720&comp=&ano=1994&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11720&comp=&ano=1994&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.) Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.766, de 30 de novembro de 2000**. Dispõe sobre a política estadual de apoio e incentivo à coleta seletiva de “resíduos sólidos” e altera dispositivo da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que 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 art. 158 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13766&comp=&ano=2000&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13766&comp=&ano=2000&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a alteração do uso do solo nas áreas de ocorrência de mata seca. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17353&comp=&ano=2008&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17353&comp=&ano=2008&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

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

Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a Política Estadual Resíduos Sólidos. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18031&comp=&ano=2009&aba=js\\_textoAtualizado](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18031&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado)> . Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 19.096, de 3 de agosto de 2010**. Altera a Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a alteração do uso do solo nas áreas de ocorrência de mata seca. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19096&comp=&ano=2010>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20922&comp=&ano=2013&texto=original>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Portal**. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Anexo I – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011-2030. Gestão para a cidadania. *In*: \_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 20.008, de 4 janeiro de 2012**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2012&num=20008&tipo=LEI&comp=>>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa nº 52, de 14 de dezembro de 2001**. Convoca municípios para o licenciamento ambiental de sistema adequado de disposição final de lixo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5479>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa nº 86, de 17 de junho de 2005**. Estabelece os parâmetros e procedimentos para aplicação do Fator de Qualidade, referente às unidades de conservação da natureza e outras áreas especialmente protegidas, previsto no Anexo IV, III, d), da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <[http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao\\_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=43712](http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=43712)>. Acesso em: 18 ago. 2015

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa nº 96, de 12 de Abril de 2006.** Convoca municípios para o licenciamento ambiental de sistema de esgotamento e de tratamento de esgotos e de outras providências. Disponível em: <[http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao\\_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=46246](http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=46246)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Deliberação Normativa Copam nº 128, de 27 de novembro de 2008.** Altera prazos estabelecidos pela Deliberação Normativa Copam 96/2006 que convoca municípios para o licenciamento ambiental de sistema de tratamento de esgotos e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8734>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Resolução nº 318, de 15 de fevereiro de 2005.** Disciplina o cadastramento das unidades de conservação da natureza e outras áreas protegidas, bem como a divulgação periódica das informações básicas pertinentes, para os fins do art. 1o., inciso VIII, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, e de outras providências. Disponível em < [http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao\\_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=42607](http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=42607)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam. **Resolução nº 329, de 2 de março de 2005.** Altera a Resolução SEMAD nº 318, de 15 de fevereiro de 2005 e de outras providências. Disponível em: <[http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao\\_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=42704](http://www.legislacaomineira.mg.gov.br/Legislacao_Mineira/PopupVisualizaLegislacao.aspx?cod=42704)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

## CAPÍTULO 10 – CRITÉRIO SAÚDE

**Cristina Ferreira Rocha**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Saúde, Trabalho e Assistência Social – ALMG.

**Lêda Menezes Brant**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Saúde, Trabalho e Assistência Social – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

Na distribuição dos 25% dos recursos arrecadados com o ICMS pertencentes aos municípios, 2% são distribuídos com base no critério Saúde, composto de dois subcritérios:

a) um valor de incentivo para o município que desenvolver e manter em funcionamento programa específico voltado para o atendimento à saúde das famílias, mediante comprovação mensal junto à Secretaria de Estado da Saúde – SES –, limitado a 50% do percentual relativo a saúde, que serão distribuídos e ponderados conforme o número de equipes de Saúde da Família no município e a população efetivamente atendida;

b) encerrada a distribuição conforme o subcritério “a”, o saldo remanescente dos recursos será distribuído de acordo com 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, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG.

Observa-se, portanto, que a intenção é estimular os municípios a aumentar o número de equipes de Saúde da Família, visando atingir a cobertura total da população, e a incrementar os gastos com saúde.

Os órgãos responsáveis pela apuração do critério Saúde para a distribuição de parte do ICMS são os seguintes: a SES-MG, que comprova e encaminha mensalmente o número de equipes de Saúde da Família do município; o TCE-MG, que faz o cálculo dos gastos de saúde *per capita* do município e do somatório dos gastos de saúde *per capita* de todos os municípios do Estado; e a Fundação João Pinheiro – FJP –, que calcula os índices de cada município.

### 2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RECURSOS FINANCEIROS PELO CRITÉRIO SAÚDE

Observando a série histórica de 2000 a 2012, podemos notar que o comportamento de todas as regiões tendeu a permanecer constante, ou seja, as regiões que inicialmente recebiam mais recursos continuaram recebendo mais, e as que recebiam menos re-

cursos também assim permaneceram. Parece-nos que não houve, portanto, grande migração de recursos de uma região para outra. Parece-nos também que a repartição dos recursos não está sendo solidária, pois as regiões que apresentam menor arrecadação continuam historicamente recebendo menos recursos.

Observando a série histórica de 2000 a 2012, nas Regiões Central e Jequitinhonha-Mucuri, **para o subcritério Saúde da Família**, podemos notar que:

Em 2000, os municípios da Região Central que se enquadraram no 4º quartil receberam juntos R\$ 9.304.681,71. Em 2012, os municípios da mesma região que se enquadraram no 4º quartil receberam juntos R\$ 17.494.801,65. Dessa forma, percebe-se que os 25% dos municípios da Região Central que mais receberam recursos do ICMS em relação ao total de recursos distribuídos para a região, em decorrência do subcritério Saúde da Família, tiveram um aumento de 88% na participação absoluta de 2000 a 2012. Se avaliarmos a participação relativa na apropriação dos recursos financeiros por esses municípios, percebemos que, em 2000, eles recebiam 35,63% dos recursos desse quartil e, em 2012, passaram a receber 41,96%.

Por outro lado, se compararmos a distribuição de recursos para o subcritério Saúde da Família na Região Jequitinhonha-Mucuri, os 25% dos municípios que mais receberam recursos do ICMS (4º quartil), em relação ao total de recursos distribuídos para a região, receberam juntos em 2000 R\$ 1.379.410,83 e, em 2012, R\$ 1.831.635,44. Ou seja, apresentaram um aumento absoluto de 32,78% de 2000 a 2012. Entretanto, se avaliarmos a participação relativa na apropriação dos recursos financeiros, percebemos que houve uma perda para esse grupo de municípios, que, em 2000, apropriou-se de 5,28% dos recursos e, em 2012, de 4,39%.

Com relação aos 50 % dos municípios da Região Central que menos receberam recursos provenientes do subcritério Saúde da Família (até a mediana), comparando-se 2012 e 2000, percebemos que, em 2012, os municípios dessa faixa receberam apenas 1,92% a mais do que em 2000 em valores absolutos, ou seja, os municípios mais pobres da Região Central praticamente não obtiveram incrementos nessa participação em 12 anos. Quanto à participação relativa na apropriação dos recursos financeiros, esses municípios sofreram perda, já que tiveram em 2000 participação de 20,24% do total distribuído e, em 2012, apenas 16,37%.

O mesmo cálculo aplicado para a Região Jequitinhonha-Mucuri mostrou que os 50% dos municípios dessa região que menos receberam recursos em 2000 receberam, em 2012, 48,94% de recursos a mais do que em 2000. Percebe-se também que houve um aumento na participação relativa na apropriação dos recursos financeiros por esses municípios, que passou de 8,77% em 2000 para 10,37% em 2012.

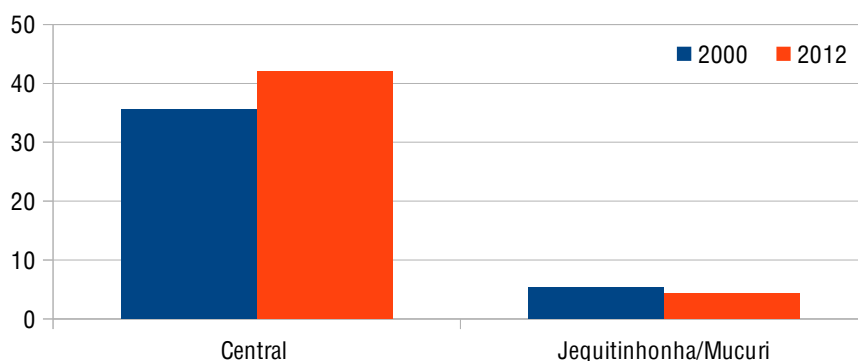
Pela avaliação da participação relativa na apropriação dos recursos financeiros percebemos comportamentos diferentes para cada região, conforme reiteramos a seguir:

Região Central: no 4º quartil (25% dos municípios que mais receberam recursos), houve um aumento da participação na apropriação dos recursos financeiros dos municípios, que variou de 35,63%, em 2000, para 41,96%, em 2012. Entretanto, os municípios desta região até a mediana (50% dos municípios que menos receberam recursos) tiveram uma perda em sua participação relativa, que decresceu de 20,24 para 16,37%, nos mesmos anos. Em suma, apesar de ter tido um aumento na participação relativa total, ou seja, na soma de todos os quartis, que passou de 29,22%, em 2000, para 33,12%, em 2012, a Região Central destinou a maior parte desses recursos para os municípios que já recebiam mais recursos (4º quartil) e não para os mais carentes de recursos (até a mediana).

Região Jequitinhonha-Mucuri: no 4º quartil (25% dos municípios que mais receberam recursos), houve uma diminuição da participação relativa na apropriação dos recursos financeiros dos municípios, que decresceu de 5,28% para 4,39%. Entretanto, os municípios desta região até a mediana (50% dos municípios que menos receberam recursos), tiveram um aumento em sua participação relativa, que passou de 8,77% para 10,37%. Em suma, apesar de ter tido uma diminuição na participação relativa total, ou seja, na soma de todos os quartis, que decresceu de 6,81%, em 2000, para 6,31%, em 2012, a Região Jequitinhonha-Mucuri destinou a maior parte desses recursos para os municípios mais carentes de recursos (até a mediana).

Conforme demonstrado nos gráficos 1 e 2 a seguir, podemos concluir que, no subcritério Saúde da Família, na Região Central a maior parcela dos recursos foi para os municípios que já recebiam mais recursos. Na Região Jequitinhonha-Mucuri houve certa migração de recursos para municípios menores e com baixa arrecadação.

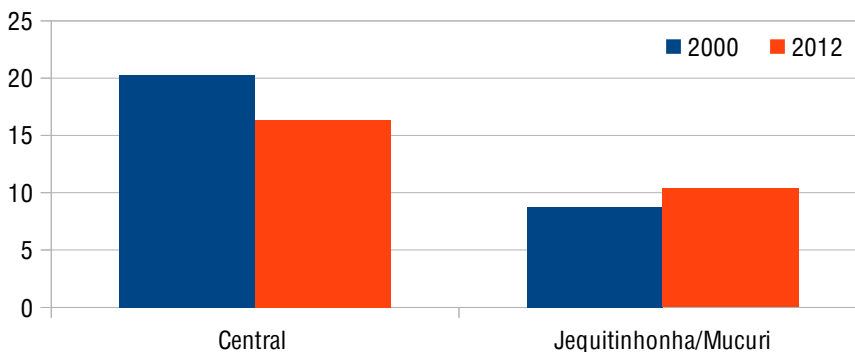
**Gráfico 1 – Participação relativa do subcritério Saúde da Família no total transferido de ICMS para os municípios situados no 4º quartil de participação média crescente na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, regiões Central e Jequitinhonha/Mucuri, 2000 e 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Gráfico 2 – Participação relativa do subcritério Saúde da Família no total transferido de ICMS para os municípios situados até a mediana de participação média crescente na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, regiões Central e Jequitinhonha/Mucuri, 2000 e 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Observando a série histórica de 2000 a 2012, nas Regiões Central e Jequitinhonha-Mucuri, **para o subcritério Gasto per capita em Saúde**, podemos notar que:

Em 2000, os municípios da região central que se enquadraram no 4º quartil receberam juntos R\$ 1.933.600,97. Em 2012, os municípios da mesma região que se enquadraram no 4º quartil receberam juntos R\$ 3.607.238,63. Dessa forma, percebe-se que os 25% dos municípios da região central que mais receberam recursos do ICMS, em decorrência do subcritério gasto per capita em saúde, tiveram um aumento de 86,5% na participação absoluta de 2000 a 2012. Se avaliarmos a participação relativa desses municípios, percebemos que, em 2000, eles recebiam 19,21% dos recursos deste grupo e, em 2012, passaram a receber 25,46%.

Por outro lado, se compararmos a distribuição de recursos para subcritério gasto per capita em saúde na região Jequitinhonha/Mucuri, os 25% dos municípios que mais receberam recursos do ICMS (4º quartil) receberam juntos em 2000 R\$ 590.113,71 e, em 2012, R\$ 669.216,08. Ou seja, apresentaram um aumento absoluto de 13,40% de 2000 a 2012. Entretanto, se avaliarmos a participação relativa, percebemos que houve uma perda para esse grupo de municípios, de 5,86% em 2000 para 4,72% em 2012.

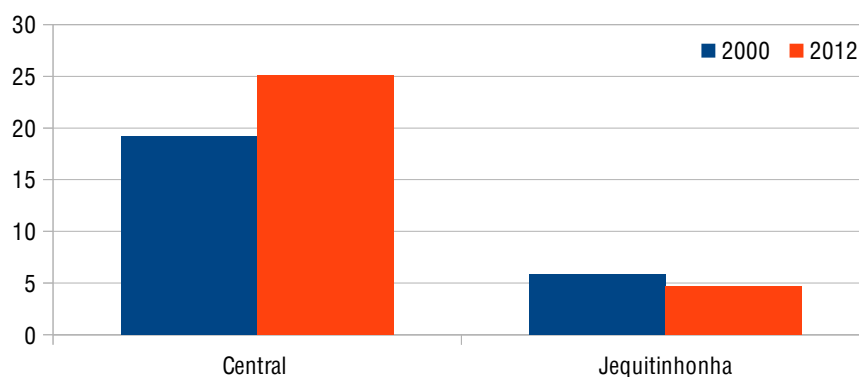
Com relação aos 50 % dos municípios da região Central que menos receberam recursos provenientes do subcritério gasto em saúde per capita (até a mediana) comparando-se 2012 e 2000, percebe-se que, em 2012, os municípios dessa faixa receberam 64,65% a mais do que em 2000 na participação absoluta. Com relação à participação relativa, houve um aumento para esses municípios, de 18,07% em 2000 para 19,73% em 2012.

O mesmo cálculo aplicado para a região Jequitinhonha / Mucuri mostrou que os 50% dos municípios dessa região que menos receberam recursos em 2000, receberam, em 2012, 23,5% de recursos a mais do que em 2000 na participação absoluta. Entretanto, percebemos que houve uma diminuição na participação relativa desses municípios, de 5,87% em 2000 para 4,81% em 2012.

Percebemos, portanto, que, no subcritério gasto per capita em saúde, todos os municípios da região central (em todos os quartis) tiveram aumento na participação relativa. Entretanto, o grupo dos municípios que mais receberam recursos (4º quartil) tiveram um aumento relativo maior que os municípios até a mediana. Já na região do Jequitinhonha/Mucuri, todos os municípios (em todos os quartis), apesar do incremento absoluto de recursos, tiveram uma redução na participação relativa.

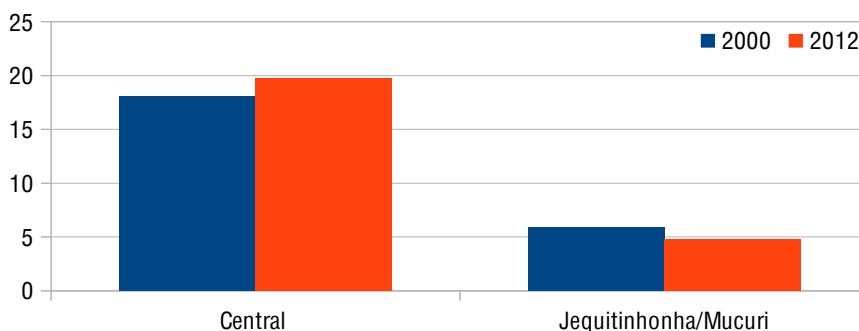
Conforme demonstrado nos gráficos 3 e 4 abaixo, podemos concluir, assim, que para o subcritério gasto per capita em saúde, em todos os quartis da região Central, houve um aumento da participação relativa dos municípios, mas o aumento foi maior para os municípios que mais receberam recursos (4º quartil). Já na região Jequitinhonha todos os quartis avaliados tiveram uma redução na sua participação relativa. Ou seja, para o subcritério gasto per capita em saúde, a maior parcela dos recursos foi para os municípios que já recebiam mais recursos e não houve migração de recursos para municípios menores e com baixa arrecadação.

**Gráfico 3 – Participação relativa do subcritério Gasto per capita em Saúde no total transferido de ICMS para os municípios situados no 4º quartil de participação média crescente na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, regiões Central e Jequitinhonha/Mucuri, 2000 e 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Gráfico 4 – Participação relativa do subcritério Gasto per capita em Saúde no total transferido de ICMS para os municípios situados até a mediana de participação média crescente na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, regiões Central e Jequitinhonha/Mucuri, 2000 e 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

## 2.1 Análise da aderência do critério à política pública

A Lei nº 13.803, de 2000<sup>1</sup>, chamada Lei Robin Hood, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, teve impacto importante quando da sua edição. A repartição das receitas do ICMS era realizada, até então, apenas com base na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território de cada município. Com a edição da referida lei, diversos municípios tiveram ampliada a sua possibilidade de participar, de forma mais efetiva, da repartição dos recursos oriundos do ICMS. Em 2009, a Lei nº 18.030<sup>2</sup>, conhecida como Lei do ICMS Solidário, modificou a Lei Robin Hood e acrescentou novos critérios para a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

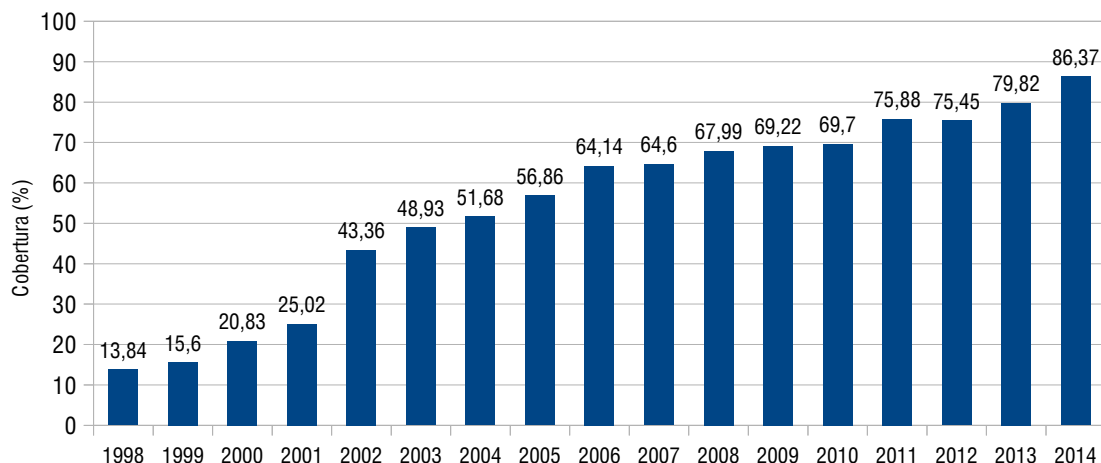
Dados da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, obtidos em dezembro de 2014, mostraram, conforme o gráfico abaixo, a evolução da cobertura da população do Estado pela estratégia de Saúde da Família. Em 1999, antes da Lei Robin Hood, a cobertura pela estratégia de Saúde da Família era de 15,60% da população. Além de fatores de estímulo ofertados pela própria política de saúde, a inserção, pela mencionada lei, do critério Saúde na repartição dos recursos oriundos do ICMS pode ter operado como indutor para o aumento da cobertura. A partir da edição da lei, a cobertura chegou a 67,99% da população em 2008 e, após a edição da Lei do ICMS Solidário, em 2009,

1 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

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

a cobertura chegou, em 2014, a 86,37 % de toda a população do Estado. Esse aumento indica que houve significativo incremento no número de municípios que desenvolvem e mantêm em funcionamento a estratégia de Saúde da Família.

**Gráfico 5 – Cobertura pela estratégia Saúde da Família – Minas Gerais, 1998-2014**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde.

Entretanto, para o cálculo do subcritério Saúde da Família, parece-nos que a ponderação entre a população efetivamente atendida em relação à população total de cada município, prevista no inciso I do artigo 5º da Lei nº 18.030, de 12/1/2009, não está sendo utilizada, pois atualmente considera-se apenas o número de equipes de Saúde da Família, o que, de certa forma, anula o efeito indutor da política de saúde da família que esse critério poderia ter. Ou seja, em vez de levar em conta a cobertura do atendimento em saúde da família em cada município, considera-se apenas o número bruto de equipes, deixando de observar se esse número é suficiente ou não para atender à população de cada município. Acreditamos que a regulamentação do dispositivo, pela Secretaria de Estado de Saúde, poderia sanar essa questão.

Além disso, o fato de um número maior de municípios estar desenvolvendo ou mantendo em funcionamento programas para atender à saúde das famílias pode não ser decorrente da repartição do ICMS, visto que tanto o governo federal como o estadual também repassam recursos para incentivar o aumento do número de equipes de Saúde da Família nos municípios, com explicaremos a seguir.

O financiamento da atenção básica é de responsabilidade das três esferas de gestão do Sistema Único de Saúde – SUS –, sendo que os recursos federais são repassados aos municípios por meio do Piso de Atenção Básica – PAB – Fixo e do Piso de Atenção Básica – PAB – Variável. O PAB Fixo é um montante de recursos transferido mensal-

mente, de forma regular e automática, do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde, com base no valor *per capita* definido em portaria, multiplicado pela população de cada município, apurada pelo IBGE.

O PAB Variável é um montante financeiro destinado a custear e incentivar estratégias específicas dentro da atenção básica, entre elas a estratégia de Saúde da Família. É transferido ao município que aderir e implementar essas estratégias, devendo ser definida no Plano Municipal de Saúde a utilização dos recursos.

A estratégia de Saúde da Família tem incentivos financeiros tanto para o custeio das equipes quanto para a sua implantação. Os municípios recebem recursos específicos para estruturação das unidades básicas de saúde de cada equipe, visando à melhoria da infraestrutura física e de equipamentos para o trabalho dessas equipes e para a realização do Curso Introdutório Saúde da Família para a referida equipe. Esse recurso é transferido do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde.

Os valores dos incentivos financeiros para as equipes de Saúde da Família implantadas são transferidos a cada mês, tendo como base o número de equipes registradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES – vigente no mês anterior ao da respectiva competência financeira.

Além disso, em Minas Gerais, o governo estadual também investe na estratégia de Saúde da Família, transferindo recursos para os municípios aplicarem na qualificação de pessoal, em obras nas unidades básicas de saúde, e na compra de equipamentos médicos e de material de consumo. Esses recursos são transferidos, principalmente, por meio do Programa 049 – Saúde em Casa –, do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

– 2012-2015<sup>3</sup>, que tem como objetivo universalizar a oferta e ampliar a qualidade dos serviços de atenção primária à saúde, com ênfase em ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da família. Conforme previsto para o exercício 2015, por meio da Ação 1116 – Cofinanciamento das equipes de atenção primária à saúde, que visa ampliar o acesso e qualificar as ações e serviços de atenção primária à saúde prestados à população e aumentar a cobertura populacional, será feito o repasse de recursos por equipe de Saúde da Família em funcionamento. A Ação 1127 – Ampliação da estrutura da atenção primária, que pretende ampliar a quantidade de unidades básicas de saúde e garantir uma expressão arquitetônica adequada aos processos de trabalho desenvolvidos na atenção primária à saúde, prevê a destinação de recursos para adequação da infraestrutura e equipamentos das unidades básicas de saúde.

---

3 MINAS GERAIS. **Lei 21.694, de 9 de abril de 2015**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2012-2015, para o exercício 2015.

Com relação ao subcritério Gasto *per capita* em Saúde, entre os anos 2000 e 2012, percebeu-se que houve um aumento na participação absoluta da repartição do ICMS, em virtude desse critério, em todas as regiões do Estado. Entretanto, como relatado anteriormente, na região Jequitinhonha-Mucuri, esse aumento não foi acompanhado pelo aumento da participação relativa. Assim, pode-se inferir que o aumento absoluto pode ter ocorrido em virtude do aumento na arrecadação do ICMS no Estado, e não necessariamente em virtude desse subcritério.

Partindo de uma primeira impressão, poderíamos dizer que o subcritério Gasto *per capita* em Saúde cria um ciclo vicioso, pois municípios com baixa arrecadação própria apresentam poucos recursos para investir em saúde e, conseqüentemente, sempre receberão uma fatia menor da verba advinda desse subcritério. Por outro lado, municípios de grande porte, que têm maior capacidade financeira de investimento em saúde, tendem a receber maior parcela na distribuição do ICMS nesse subcritério. Entretanto, eles não atendem somente a sua população, mas também a população de municípios vizinhos para os quais funcionam como referência na assistência à saúde. Esse fato pode ser entendido como sinal de aderência do subcritério à política de saúde, que se organiza com base na regionalização e hierarquização dos serviços. Dessa forma, o subcritério, em vez de ser considerado injusto com os municípios com baixa arrecadação, reforçaria a lógica do SUS de regionalização e hierarquização dos serviços de saúde.

Explicaremos a seguir, em linhas gerais, os princípios de regionalização e hierarquização dos serviços instituídos no SUS.

O SUS tem direção única em cada esfera de governo, com ênfase na descentralização dos serviços para os municípios ou para regiões. O serviço de saúde organiza-se em rede hierarquizada, isto é, que se compõe de várias unidades interligadas, segundo os níveis de densidade tecnológica – baixa, média e alta. Nessa rede a assistência à saúde é organizada por regiões.

A assistência de baixa densidade tecnológica, também chamada de atenção básica ou primária, deve ser prestada por todos os municípios, sendo o município o principal responsável pela gestão da rede de serviços de saúde e, por conseguinte, pela prestação direta da maioria das ações e programas de saúde. Por sua vez, as microrregiões sanitárias, compostas por vários municípios contíguos, oferecem a assistência de média complexidade, e as macrorregiões, compostas por algumas microrregiões, prestam serviços de média e alta complexidade.

Tendo em vista que nenhuma região de saúde dispõe da totalidade de recursos financeiros e humanos necessários para solucionar todos os problemas de saúde da sua população, a organização dessa rede de assistência é fundamental para garantir a integralidade da atenção, e implica a definição dos locais de referência e contrarreferência à atenção es-

pecializada. A referência é definida como o ato de encaminhamento de um paciente atendido em um determinado estabelecimento de saúde para outro de maior complexidade. A contrarreferência é o ato de encaminhamento de um paciente para o estabelecimento de origem, que o referiu, após a resolução da causa responsável pela transferência.

Por meio desse sistema em rede, é possível encaminhar o paciente de um município aos serviços especializados, de apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar de outra localidade. O fluxo de usuários e o ordenamento da demanda são pactuados entre os gestores dos sistemas municipais e regionais. Essa ação conjunta entre os municípios, para que o mais equipado e com maior oferta de serviços de média e alta complexidade possa atender à demanda daqueles com menor capacidade instalada, é coordenada pelo gestor estadual e pactuada entre eles por meio da Programação Pactuada e Integrada – PPI.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No intuito de aprimorar a implementação das políticas de saúde e continuar estimulando o incremento dos gastos em saúde, talvez o critério Saúde pudesse ser repensado. Uma possível sugestão seria distribuir os 2% dos recursos do ICMS referentes a esse critério apenas para os municípios que se encontram até a mediana, ou seja, os 50 % dos municípios que têm menor capacidade de investimento em saúde, e vincular o recebimento desse recurso à sua aplicação em saúde, conforme autorizado pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal<sup>4</sup>. Dessa forma, esses municípios que apresentam pouca arrecadação e, conseqüentemente, poucos recursos próprios para investirem na saúde de sua população, poderiam melhorar a qualidade na prestação de seus serviços de saúde ao longo dos anos.

Outra possibilidade de redistribuição desses recursos seria a criação de novo critério, ou subcritério, com base no percentual de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial nos municípios, conforme explicaremos a seguir.

Segundo Pestana e Mendes (2004)<sup>5</sup>, um dos indicadores mais potentes para medir a qualidade da atenção primária à saúde é o percentual de internações hospitalares por condições sensíveis à atenção ambulatorial, um indicador de morbidade hospitalar. Esse indicador capta aquelas condições que resultam em internações desnecessárias ou passíveis de serem evitadas na presença de uma atenção primária à saúde de qualidade.

---

4 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. .

5 PESTANA, Marcus; MENDES, Eugênio Vilaça. **Pacto de gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde, 2004. p. 26 a 28.

Estudo feito por Alfradique e Mendes (2002)<sup>6</sup>, citado pelos autores acima referidos, examinando todas as internações do SUS no ano de 2001, mostrou que, de um total de 12.426.111 internações pagas pelo SUS, 3.405.452 foram por condições sensíveis à atenção ambulatorial, o que representava 27,4% do total de internações.

Segundo os mesmos autores, uma das conclusões a que se pode chegar, a partir da análise das informações obtidas pelo estudo, é que as internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial no Brasil estão determinadas por dois fenômenos: a baixa resolatividade da atenção primária à saúde, o que leva a internações desnecessárias ou evitáveis; e a oferta de leitos nos hospitais que, de certa forma, induzem a demanda, independentemente das necessidades da população. Ou seja, se há leitos disponíveis, eles tendem a ser utilizados, gerando fenômeno característico dos sistemas de saúde, a indução da demanda pela oferta.

Tendo em vista que atualmente a cobertura pela estratégia de Saúde da Família no Estado é de 86,37%, parece-nos que o subcritério relativo à estratégia já cumpriu seu objetivo inicial, que era incentivar o aumento do número de equipes. Nesse sentido, a inserção do percentual de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial como novo critério ou subcritério para a repartição do ICMS entre os municípios poderia estimular o aprimoramento tanto da atenção primária, quanto dos serviços hospitalares prestados em Minas Gerais, em conformidade com o inciso II do art. 198 da Constituição Federal, que estabelece como uma das diretrizes do SUS a integralidade na assistência à saúde, com prioridade para as ações preventivas.

Importa ainda observar que, comparando o montante total de recursos gastos em saúde pelo município com o que ele recebeu por meio da repartição do ICMS Solidário no critério Saúde, nota-se que a importância relativa dos recursos oriundos do ICMS é pouco significativa ante o valor total de recursos dispendidos na Saúde.

Vale dizer que, embora a repartição do ICMS não traga acréscimos significativos para os municípios, em se tratando de Saúde, área de demandas elevadas e fontes escassas, consideramos que todo aporte de recursos deve ser preservado e não pode ser desprezado.

---

6 ALFRADIQUE, M.E. & MENDES, E.V. **As internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial no SUS**: nota prévia. Belo Horizonte, mimeo, 2002. *Apud* PESTANA, Marcus; MENDES, Eugênio Vilaça. **Pacto de gestão**: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde, 2004. 80 p.

## REFERÊNCIAS

ALFRADIQUE, M.E. & MENDES, E.V. **As internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial no SUS**: nota prévia. Belo Horizonte, mimeo, 2002. *Apud* PESTANA, Marcus; MENDES, Eugênio Vilaça. Pacto de gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde, 2004. 80 p.. Disponível em: <[http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/livro\\_marcus\\_pestana.pdf](http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/livro_marcus_pestana.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 978, de 16 de maio de 2012**. Define valores de financiamento do Piso da Atenção Básica variável para as Equipes de Saúde da Família, Equipes de Saúde Bucal e para os Núcleos de Apoio à Saúde da Família, instituídos pela Política Nacional de Atenção Básica. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0978\\_16\\_05\\_2012.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0978_16_05_2012.html)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488\\_21\\_10\\_2011.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei 21.694, de 9 de abril de 2015**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2012-2015, para o exercício 2015. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21694&comp=&ano=2015>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

PESTANA, Marcus; MENDES, Eugênio Vilaça. **Pacto de gestão**: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde, 2004. p. 26 a 28. Disponível em: <[http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/livro\\_marcus\\_pestana.pdf](http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/livro_marcus_pestana.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.



## CAPÍTULO 11 – RECEITA PRÓPRIA

Daniel Caria Braga Coelho

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

### 1 HISTÓRICO, OBJETIVOS E FORMA DE CÁLCULO

A Lei 12.040, de 1995<sup>1</sup> –, que 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<sup>2</sup>, determinou que um percentual<sup>3</sup> da parcela do ICMS destinado aos municípios seria distribuído conforme o critério Receita Própria. A lei estabeleceu que o critério resultaria da 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 – TCE-MG. O índice de participação do município seria determinado de acordo com a fórmula:

$I_{RP} =$	$\frac{RP_i / \Sigma TR_i}{\Sigma^n RP_i / \Sigma TR_i}$
------------	--

Onde:

$I_{RP}$  é o índice de receita própria do município;

$RP_i / \Sigma TR_i$  é a razão entre o valor da receita própria arrecadada pelo município e valor do total das transferências recebidas pelo município;

$\Sigma^n RP_i / \Sigma TR_i$  é o somatório, para todos os municípios, da razão entre o valor da receita própria arrecadada pelo município e o total das transferências recebidas pelo município.

A mesma lei fixou fator de cálculo do critério Receita Própria para os municípios emancipados pela Lei nº 12.030, de 1995<sup>4</sup>, e 12.050, de 1995<sup>5</sup>, que resultaria do produto do índice dessa variável no município de origem pela população percentual do novo

1 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

2 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

3 Esse percentual seria de 1,3320% em 1997, e de 2,0% a partir de 1998 até o ano 2000.

4 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.030, 21 de dezembro de 1995**. Cria municípios e dá outras providências.

5 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.050, de 29 de dezembro de 1995**. Cria o Município de Tocos do Moji e dá outras providências.

município na população total daquele município, antes do desmembramento, conforme o Censo Demográfico de Minas Gerais de 1991, até que estivessem disponíveis as informações relevantes para o cálculo da relação para o município emancipado.

A Lei nº 12.040, de 1995, foi alterada pela Lei nº 12.428, de 1996<sup>6</sup>, a Robin Hood II, sem que houvesse mudança quanto ao critério Receita Própria. Por sua vez, a Lei nº 13.803, de 2000<sup>7</sup>, neste estudo denominada Lei Robin Hood, revogou a norma original (Lei nº 12.040), sem alterar aspectos relevantes do critério, que apenas teria o seu percentual de 2,00% mantido a partir do ano 2000. Com a Lei do ICMS Solidário<sup>8</sup>, o percentual do critério Receita Própria decresceu de 2,00% para 1,90%, com vigência a partir de 2011.

Uma análise preliminar permite afirmar que o critério visa a remunerar o município por seu esforço fiscal em instituir tributos e executar a gestão tributária, conforme sua competência constitucional<sup>9</sup>.

Uma vez conhecidos o comando normativo textual do critério e sua respectiva forma de cálculo, é necessário explicitar os conceitos que estão por trás de ambos. A expressão “receita própria do município oriunda de tributos de sua competência”, contida no art. 1º, X, da Lei do ICMS Solidário, equivale ao montante dos ingressos financeiros aos cofres públicos municipais em decorrência da instituição e cobrança de impostos, taxas, contribuições de melhoria, e das receitas decorrentes da execução da dívida ativa tributária.

Por sua vez, a expressão “transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município” tem um sentido muito amplo, por não ter sido regulamentado em ato normativo que transferências seriam consideradas para efeito de cálculo do critério. Assim, depreende-se que o conceito<sup>10</sup>, adaptado ao caso do município, se refere a:

**Transferências Constitucionais:** são transferências, previstas na Constituição Federal<sup>11</sup>, de parcelas das receitas federais e estaduais arrecadadas pela União e pelos estados que devem ser repassadas aos municípios. O objetivo do repasse

6 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996.** Altera a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de 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 – pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

7 MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

8 *Ibid.*

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

10 Ver art. 156 da Constituição Federal.

11 **BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

é amortecer as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Entre as principais transferências da União para os municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Municípios – FPM –; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX –; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – Fundeb –; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. No caso das transferências obrigatórias dos Estados para os municípios, a Constituição Federal determina que os estados devem repassar aos seus municípios a repartição 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 Comunicação – ICMS –, parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – transferida pela União aos estados, proporcionalmente ao valor das exportações municipais de produtos industrializados, parcela da receita arrecadada do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA –, além de parcela referente à cota dos municípios da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool – Cide-combustíveis;

**Transferências Legais:** são as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e a forma como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Entre as principais transferências da União para os municípios, previstas em leis, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae –, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate –, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE –, o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros;

**Transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde – SUS:** são transferências tratadas separadamente por conta da relevância do assunto, por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo. O SUS compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, estadual, municipal e distrital, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados. Os valores são depositados diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde municipais. Os depósitos são feitos em contas individualizadas, específicas dos fundos;

**Transferências Voluntárias:** são recursos financeiros repassados pela União e pelos Estados aos municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. É a entrega de recursos ao outro ente federativo, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS;

**Transferências Fundo a Fundo:** caracterizam-se pelo repasse direto, por meio da descentralização, de recursos de fundos da esfera federal e estadual para fundos municipais, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde;

**Transferências de Capital:** dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público – municípios – devam realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, conforme se originem da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

A interpretação corrente do conceito de transferências para efeito de cálculo do critério Receita Própria e seus efeitos diretos em termos de incentivos à gestão tributária municipal e de distribuição espacial dos recursos financeiros resultantes da execução do critério será abordada no tópico que analisa questões levantadas quanto à legislação do critério.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CRITÉRIO E ANÁLISE DE SUA ADERÊNCIA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS – NOTAS SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO E O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL**

O critério Receita Própria visa a remunerar o município na medida de seu esforço em executar a política tributária a ele constitucionalmente atribuída, relativamente ao conjunto de municípios do Estado, tendo como fator de ponderação as transferências recebidas da União e do estado.

Quanto à competência tributária do município, a Constituição Federal<sup>12</sup> estabelece que:

Art. 145 – [...] os municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
I – impostos;  
II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;  
III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.  
[...] e;

Art. 156 – Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I – propriedade predial e territorial urbana;  
II – transmissão “intervivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;  
III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (BRASIL, 1988.)

12 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

Sob o ponto de vista do estado federativo, um dos efeitos esperados da aderência do município a uma execução eficiente do critério, com a utilização tão plena quanto possível de sua capacidade tributária, é o de ser fonte estável de receita (assim como as transferências recebidas da União e dos estados) que contribua para que o ente municipal implante e execute políticas públicas locais tão diversas quanto aquelas determinadas pela repartição constitucional de competências federativas.

## 2.1 Notas sobre o federalismo brasileiro

Para se entender a dimensão do rol de responsabilidades do município no federalismo brasileiro atual, em termos de implementação e execução de políticas públicas, bem como a relevância do critério Receita Própria, como fonte autônoma de geração de receita, para o cumprimento dessas responsabilidades, é necessário refletir sobre a atual arquitetura do federalismo no Brasil e sua trajetória histórica pós-1988. Por princípio, os sistemas federativos têm duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental. As manifestações territoriais do federalismo requerem uma análise do ponto de vista de sua aplicação prática e do ponto de vista constitucional. Essas manifestações territoriais dizem respeito, em boa medida, à alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes constitutivos da Federação e suas respectivas garantias constitucionais (SOUZA, 2005)<sup>13</sup>.

A Constituição Federal de 1988 optou por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos com características de compartilhamento, denotando a intenção de um federalismo de caráter mais cooperativo do que competitivo<sup>14</sup>. Entretanto, esse desenho cooperativo apresenta, no caso brasileiro, dois fatores limitadores: a assimetria de capacidades dos governos subnacionais (estados e municípios) em implementarem e executarem políticas públicas, dada a existência de desigualdades financeiras, técnicas e de gestão; e a insuficiência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, o que, ao contrário, produz o efeito colateral indesejado da competição federativa.

Tais limitações podem ser explicadas pelo fato de a formulação da Constituição ter combinado ampla autoridade jurisdicional da União com limitadas oportunidades institucionais de veto por parte dos governos subnacionais. Assim, o desenho da Federação brasileira implica responsabilidade aos governos subnacionais pela execução de políticas públicas, ao mesmo tempo que autoriza a União a legislar sobre suas ações. Além disso, o conjunto de regras constitucionais permite que o quórum de maioria, nas arenas decisórias centrais, aprove mudanças no *status quo* federativo, além de autorizar a União a legislar – em algumas áreas, privativamente – sobre todas as matérias que

13 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n.24, 2005. p. 105-122.

14 A esse respeito, ver, por exemplo, o trabalho de análise do critério Educação, nesta edição.

dizem respeito às ações de estados e municípios<sup>15</sup>. O modelo de Estado federativo brasileiro autoriza o governo central a apresentar iniciativas legislativas em todas as áreas relevantes de políticas públicas, em particular naquelas cuja execução é de competência de estados e municípios. Atribui-se à União a autoridade para regular as normas de execução das competências dos governos subnacionais – tais como a arrecadação de seus próprios impostos e a implementação de suas principais políticas. Nesse sentido, são limitadas as iniciativas dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2009)<sup>16</sup>.

Mais uma vez, a Constituição Federal não criou oportunidades institucionais relevantes de veto às minorias, como ocorreria se se promovessem requerimentos especiais para aprovação de matérias legislativas que afetem os interesses dos governos subnacionais. Não previu fortes proteções institucionais para evitar que a União tome iniciativas para expropriar receitas de estados e municípios ou mesmo sua autoridade sobre os impostos e as políticas sob sua competência. Isso implicou a inexistência de um ambiente institucional que congelasse a distribuição constitucional original de autoridade e, portanto, dificultasse emendas à Constituição.

Essa combinação de características constitucionais e institucionais explica as amplas mudanças no *status quo* federativo ocorridas, sobretudo, a partir de 1995, quando o governo central, portador de uma agenda de reformas federativas e apoiado em uma coalizão majoritária, ampliou a capacidade de regulação da União sobre as políticas de estados e municípios.

As evidências sugerem que as interpretações sobre a Constituição de 1988 maximizaram seus aspectos descentralizadores, ignorando inteiramente a extensão em que seus formuladores adotaram princípios centralizadores e mantiveram, na esfera da União, decisões que diziam respeito ao modo como os governos territoriais executariam suas próprias políticas<sup>17</sup>.

15 ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, 2009. p. 377-423. Segundo a autora:

“A CF 88 (no art. 21) lista 25 áreas de competência da União, que incluem as políticas de comunicação, de infraestrutura, de desenvolvimento urbano, de energia e de transporte, além de ‘elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social’. Assim, já em 1988, a União estava autorizada a legislar sobre todas as políticas estratégicas, mesmo que estas fossem implementadas pelos governos subnacionais. Além disso, o art. 22 lista 29 áreas de competência privativa da União, que incluem políticas que seriam executadas por Estados e municípios, tais como: todas as áreas do direito, águas, energia, telecomunicações, radiodifusão, transportes, emprego, polícias militares, seguridade social, diretrizes da educação, assim como normas de licitação e contratação.”

16 ARRETCHE, Marta. *Ibid.*

17 ARRETCHE, Marta. *Ibid.* Entre as evidências da centralização de poder na esfera da União, a autora cita a aprovação do Fundo Social de Emergência – FSE – (Itamar Franco e Fernando Henrique I), da Desvinculação de Receitas da União – DRU – (Itamar Franco, Fernando Henrique I e Lula I e II), e do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF (Itamar Franco e Fernando Henrique I). Segundo a autora:

“Para fazer seu próprio ajuste fiscal, o governo federal reverteu decisões da CF 88 por meio de duas medidas combinadas: (a) flexibilização das alíquotas que vincularam receitas da União a destinos específicos de gasto; e (b) retenção de parte das transferências constitucionais a Estados e municípios. Essa última revertia uma das mais reconhecidas medidas descentralizadoras da CF 88, pois reduziu o montante de receitas tributárias que a União é obrigada a transferir para Estados e municípios. As medidas afetaram, portanto, as receitas de todas as unidades federativas, mas seu maior impacto foi [...] sobre os municípios pequenos, sabidamente mais dependentes das transferências constitucionais.”

## 2.2 Notas sobre o orçamento público municipal

Os governos municipais, assim como qualquer outro agente econômico, estão submetidos à identidade contábil básica da restrição orçamentária, de modo que seu fluxo de dispêndios deve ser igual ao de entrada de recursos:

$$\text{RECEITAS} = \text{DESPESAS} \quad (1)$$

As fontes de financiamento dos municípios são: a receita corrente – RC –, composta pelas receitas tributárias próprias do município e pelas transferências de outros entes governamentais; o endividamento, representado pela variação da dívida –  $\Delta\text{DIV}$ ; e o artifício da postergação de despesas, contabilizado por meio dos restos a pagar – RP. Substituindo o lado esquerdo da equação (1) temos:

$$\text{RC} + \Delta\text{DIV} + \text{RP} = \text{DESPESAS} \quad (2)$$

Pelo lado das despesas, os municípios têm os seguintes comprometimentos: despesas correntes primárias – DC –, que compreendem os gastos com pessoal e custeio; encargos da dívida pública – amortização e juros; e investimentos públicos – I. Substituindo esses termos em (2):

$$\text{RC} + \Delta\text{DIV} + \text{RP} = \text{DC} + (\text{Amort} + \text{J}) + \text{I} \quad (3)$$

Dado que, de uma forma geral, os municípios brasileiros não utilizam o endividamento de longo prazo como forma de financiamento de projetos<sup>18</sup>, o rearranjo da equação (3) fornece o seguinte:

$$\text{RC} - (\text{DC} + \text{Amort} + \text{J}) + \text{RP} = \text{I} \quad (4)$$

Essa é a equação básica da restrição orçamentária dos municípios brasileiros. Ela mostra que a capacidade de investimento de um município, fator essencial à implementação e execução das políticas públicas locais, depende da relação entre seu potencial de arrecadação – RC – e seus gastos rígidos – DC + Amort + J –, e do comprometimento do orçamento corrente com despesas de exercícios anteriores –RP.

Como, por definição, as receitas correntes – RC – municipais são compostas de receitas tributárias próprias, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes, e transferências intergovernamentais recebidas, é plausível formular a hipótese de que uma excessiva dependência de transferências intergovernamentais prejudica o planejamento orçamentário dos municípios, dado o componente de incerteza quanto à programação (e volume) de repasses dessas transferências por parte dos entes federativos que detêm essa obrigação.

18 O resultado dos balanços dos municípios indica dívidas consolidadas negativas, ou seja, crédito. Entretanto, a maior parte dos municípios pagam juros e amortizações em função de dívida de curto prazo.

Ter a capacidade de produzir níveis satisfatórios de receita própria é, seguindo esse raciocínio, um atributo essencial para um município que tenha planejamento de longo prazo, com o efeito secundário de amortecer eventuais choques negativos em suas fontes de financiamento – situações nas quais o investimento é, via de regra, a primeira função passível de cortes orçamentários.

Algumas abordagens teóricas apontam como principais razões para a baixa participação do volume de receitas próprias no orçamento do município as seguintes: 1) as diferenças de escala entre o porte da economia local e o volume de transferências recebidas da União e dos estados funcionariam como desincentivo ao uso eficiente da capacidade tributária municipal; 2) os desincentivos à minimização de custos operacionais ocorreriam em cenários de fraca restrição orçamentária (nas quais os custos poderiam ser assumidos por governos centrais); e 3) as transferências intergovernamentais não retiram renda do contribuinte local, o que implicaria crescimento do poder de barganha do governante municipal (MENDES, 1998)<sup>19</sup>.

### 3 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE RECURSOS FINANCEIROS DO CRITÉRIO

A análise da distribuição do critério Receita Própria para os municípios, no período de 2000 a 2012<sup>20</sup>, evidencia um aumento real de 38,29% no montante de recursos distribuídos para o conjunto dos municípios e regiões de planejamento<sup>21</sup>, conforme é visto na Tabela 1. O volume total de recursos financeiros, em valores de 2012, evoluiu de R\$89,5 milhões em 2000, para R\$123,8 milhões em 2012. Quando se efetua o comparativo entre as macrorregiões de planejamento do Estado, verifica-se que as duas regiões com menor PIB *per capita*<sup>22</sup>, Jequitinhonha-Mucuri e Norte de Minas, foram as que apresentaram maior crescimento real – na primeira, os recursos evoluíram de R\$2,8 milhões em 2000 para R\$5,8 milhões em 2012, e na segunda, de R\$3,7 milhões para R\$8,1 milhões –, seguidas pela região Noroeste de Minas, que recebeu R\$1,6 milhão de recursos em 2000 e R\$3,2 milhões em 2012. Assim, assume-se que a progressividade real dos repasses financeiros dirigidos a regiões economicamente menos dinâmicas, como as duas primeiras em destaque, foi uma externalidade positiva derivada da execução do critério, o que sugere a existência de um viés redistributivo intrínseco ao critério, para o período analisado, com incremento das receitas municipais de forma geral e, em particular, para as regiões menos favorecidas.

19 MENDES, Marcos José. **Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1998.

20 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

21 Todos os valores monetários deste trabalho foram atualizados, em valores de 2012, pelo IGP-DI Médio, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

22 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais (PIB)**.

**Tabela 1 – Variação Percentual das transferências de ICMS pelo Critério Receita Própria, por Região de Planejamento. Minas Gerais, 2000-2012**

Regiões de Planejamento	Taxa de Variação 2000-2012
Alto Paranaíba	41,78%
Central	51,32%
Centro-Oeste de Minas	1,68%
Jequitinhonha/Mucuri	<b>103,68%</b>
Mata	40,56%
Noroeste de Minas	<b>99,09%</b>
Norte de Minas	<b>117,96%</b>
Rio Doce	56,51%
Sul de Minas	7,48%
Triângulo	36,65%
<b>Total do Estado</b>	<b>38,29%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

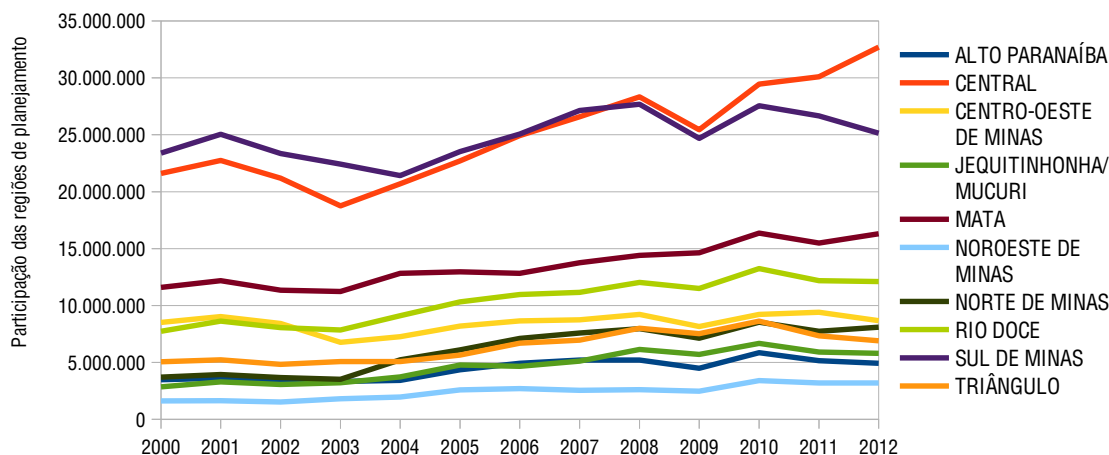
Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

Nota-se, pela observação da mesma tabela, a estagnação das regiões Centro-Oeste de Minas e Sul de Minas quanto à apropriação de recursos do critério, tendo ambas apresentado variação positiva real muito inferior à das demais regiões e em relação à média da variação no Estado (55,67%), no período analisado.

O crescimento real observado para o universo de regiões e municípios no Estado pode ser desagregado em termos anuais, conforme o Gráfico 1, do qual se depreende o padrão de comportamento anual das regiões de planejamento do Estado na apropriação dos recursos financeiros do critério, para os treze anos analisados. Fica nítida a tendência universal de crescimento real na apropriação dos recursos financeiros do critério, com as exceções observadas na tabela anterior, Centro-Oeste de Minas e Sul de Minas, que permaneceram estagnadas relativamente ao restante do Estado.

**Gráfico 1 – Transferência de ICMS para os municípios pelo critério Receita Própria, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012 (R\$1,00)**



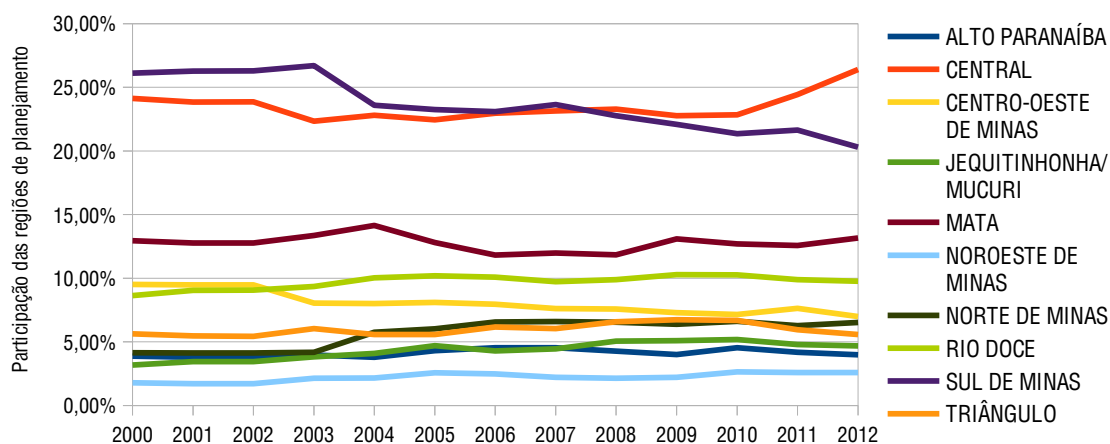
Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

A participação relativa das regiões de planejamento do Estado na apropriação dos recursos do critério Receita Própria pode ser vista no Gráfico 2 a seguir. A partir de sua análise, ficam demonstradas as evidências descritas sobre o crescimento substancial das regiões Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri na apropriação dos recursos financeiros do critério e sobre a estagnação das regiões Sul de Minas e Centro-Oeste de Minas. Assim, o Norte de Minas avançou de uma participação relativa na apropriação dos recursos do critério de 4,15% em 2000, para 6,5% em 2012. Da mesma forma, o Jequitinhonha-Mucuri variou sua apropriação relativa de 3,2% para 4,7% no mesmo período. De forma contrária, o Sul de Minas viu sua participação em relação às demais regiões do Estado regredir de 26,1% em 2000 para 20,3% em 2012; o Centro-Oeste de Minas apresentou queda ainda mais acentuada na apropriação relativa, de 9,5% em 2000 para 7,0% em 2012. Por sua vez, as regiões Rio Doce e Mata apresentaram comportamento estacionário, alternando períodos de crescimento e decréscimo em torno das respectivas médias de participação relativa no acesso aos recursos para o período analisado (9,7% e 12,8%). A Tabela 2 mostra, para todas as regiões de planejamento, a variação percentual na sua participação relativa na apropriação do critério Receita Própria em 2012, em relação ao início da série histórica analisada (2000), além de indicar a média de variação anual para os treze anos do período analisado.

**Gráfico 2 – Participação relativa dos municípios de cada Região de Planejamento na transferência de ICMS para os municípios pelo critério Receita Própria – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

**Tabela 2 – Participação relativa para anos selecionados, média de participação relativa, e variação percentual da apropriação de transferência de ICMS para os municípios pelo critério Receita Própria, por Regiões de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**

Regiões de Planejamento	Participação relativa			Média de participação 2000-2012	Taxa de Variação 2012/2000
	2000	2011	2012		
Alto Paranaíba	3,89%	4,18%	3,98%	4,12%	2,52%
Central	24,13%	24,44%	26,41%	23,49%	9,42%
Centro-Oeste de Minas	9,51%	7,64%	6,99%	8,07%	-26,48%
Jequitinhonha/Mucuri	3,18%	4,79%	4,68%	4,33%	47,28%
Mata	12,95%	12,57%	13,16%	12,77%	1,64%
Noroeste de Minas	1,80%	2,60%	2,59%	2,23%	43,96%
Norte de Minas	4,15%	6,28%	6,53%	5,69%	57,61%
Rio Doce	8,64%	9,89%	9,78%	9,72%	13,17%
Sul de Minas	26,12%	21,65%	20,30%	23,62%	-22,28%
Triângulo	5,64%	5,96%	5,57%	5,97%	-1,19%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

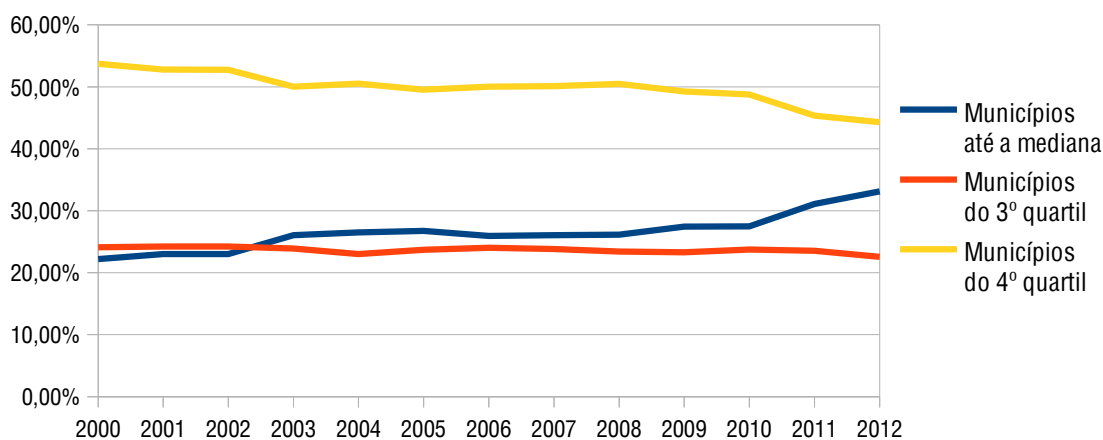
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

Quando se toma o conjunto de dados da distribuição relativa dos recursos financeiros do critério para a série histórica, classificando-se os municípios em quartis, segundo sua posição em um *ranking* de apropriação média do total dos recursos financeiros oriundos da distribuição de sua quota-parte do ICMS, os resultados são reveladores.

Assim como evidenciado anteriormente, quando se mostrou que as regiões economicamente mais desfavorecidas – Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri – foram aquelas que apresentaram maior taxa de crescimento no acesso aos recursos distribuídos pelo critério no período analisado, sob a abordagem da distribuição dos recursos financeiros por quartis de municípios, os resultados da análise demonstram, inequivocamente, um crescimento pronunciado da participação relativa no acesso aos recursos dos municípios situados até a mediana da distribuição de apropriação média da quota-parte do ICMS. Isso significa que a metade dos municípios mineiros que, para o período 2000-2012, tiveram menor participação relativa no acesso ao total dos recursos da quota-parte municipal do ICMS, apresentaram crescimento expressivo de participação relativa no caso da distribuição dos recursos do critério Receita Própria. Isso fica evidenciado no Gráfico 3. Em valores de 2012, a participação absoluta dos municípios classificados até a mediana da distribuição na apropriação dos recursos do critério cresceu de R\$19,9 milhões em 2000 para R\$41 milhões em 2012. No caso dos municípios situados no 3º quartil (considerados de nível renda/riqueza média), os valores avançaram de R\$21,6 milhões para R\$27,9 milhões no mesmo período; e os municípios do 4º quartil, de maior robustez econômica, viram a apropriação dos recursos do critério evoluir de R\$48,1 milhões para R\$54,9 milhões.

**Gráfico 3 – Participação relativa dos municípios no total transferido de ICMS pelo critério Receita Própria, por quartil de participação média na apropriação dos recursos transferidos de ICMS – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

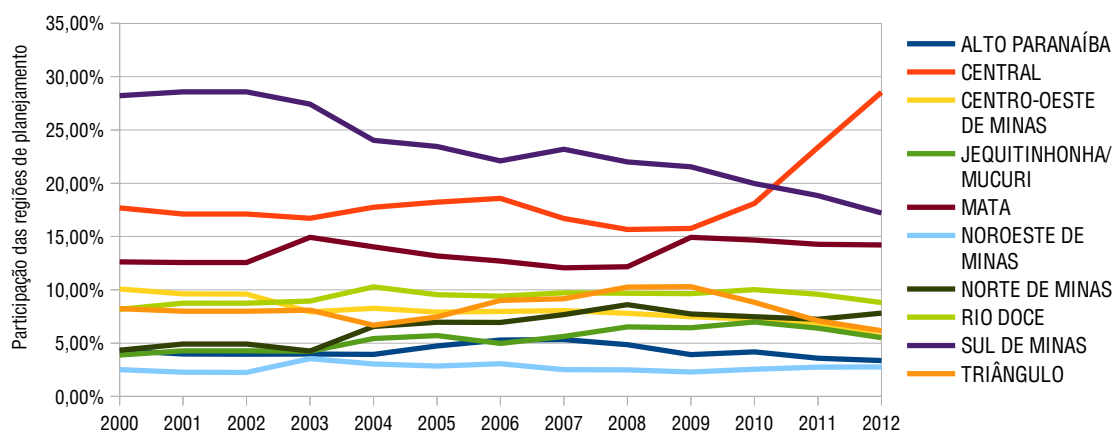
Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Como o *ranking* dos municípios em função de sua apropriação histórica média dos recursos financeiros da quota-parte municipal do ICMS pode ser considerado um parâmetro razoavelmente estável do seu nível geral de riqueza e dinamismo econômico<sup>23</sup>, é pertinente inferir que o critério Receita Própria produziu a externalidade positiva de

23 Do total de recursos financeiros do ICMS pertencentes aos municípios, 75% são distribuídos segundo o Valor Adicionado Fiscal – VAF – produzido no município, que é uma medida de sua robustez e dinamismo econômicos.

direcionar maior parcela relativa dos recursos financeiros a municípios mais pobres. De fato, essa inferência é fortalecida quando se observa a tendência declinante, ao longo da série histórica, da apropriação dos recursos do critério por meio dos municípios situados no 3º e no 4º Quartis, que representam, respectivamente, o que se poderia considerar municípios de renda (riqueza) média e de renda (riqueza) alta. Tal migração de recursos é demonstrada, de outra forma, ao se analisar o Gráfico 4, que trata da distribuição dos recursos financeiros do critério entre os municípios situados até a mediana da apropriação histórica média do total do ICMS municipal.

**Gráfico 4 – Participação relativa dos municípios situados até a mediana de participação média na apropriação dos recursos transferidos de ICMS no total transferido pelo critério Receita Própria, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A análise gráfica da apropriação dos recursos financeiros do critério pelos municípios situados até a mediana do *ranking* de participação média histórica na quota-parte do ICMS revela que, para o período analisado, as regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Central (esta última com acentuado ganho relativo a partir de 2010) se destacaram com ganhos consistentes de participação relativa ao longo da série temporal. Por outro lado, as regiões Alto Paranaíba, Centro-Oeste de Minas e Triângulo apresentaram tendência declinante (com destaque para as duas primeiras, cuja tendência é mais pronunciada que no caso do Triângulo) na apropriação dos recursos do critério entre seus municípios de renda (riqueza) mais baixa. Ainda, é relevante a observação acerca da tendência estacionária quanto à participação relativa na apropriação dos recursos para a Região Rio Doce, e da alternância entre períodos de crescimento (2003 e 2008) e decréscimo (2003-2008 e 2010-2012) para a Região Mata.

A Tabela 3 reforça a análise gráfica da participação relativa dos municípios situados até a mediana, ao evidenciar as apropriações relativas entre os extremos da série histórica, cotejando-as com a média de participação para todo o período analisado, por região de planejamento.

**Tabela 3 – Participação relativa para anos selecionados, Média de participação relativa, e Variação percentual da apropriação do critério Receita Própria na transferência de ICMS para os municípios situados até a mediana de participação média na apropriação dos recursos transferidos de ICMS, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**

Regiões de Planejamento	Participação relativa			Média de participação 2000-2012	Taxa de Variação 2012/2000
	2000	2011	2012		
Alto Paranaíba	4,32%	3,59%	3,37%	4,26%	-22,00%
Central	17,68%	23,36%	28,54%	18,56%	61,46%
Centro-Oeste de Minas	10,08%	6,86%	5,61%	8,03%	-44,35%
Jequitinhonha/Mucuri	3,87%	6,40%	5,51%	5,40%	42,41%
Mata	12,61%	14,27%	14,22%	13,45%	12,75%
Noroeste de Minas	2,52%	2,74%	2,77%	2,68%	9,95%
Norte de Minas	4,33%	7,24%	7,82%	6,57%	80,42%
Rio Doce	8,16%	9,59%	8,80%	9,33%	7,84%
Sul de Minas	28,22%	18,84%	17,21%	23,47%	-39,00%
Triângulo	8,22%	7,10%	6,16%	8,25%	-25,11%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

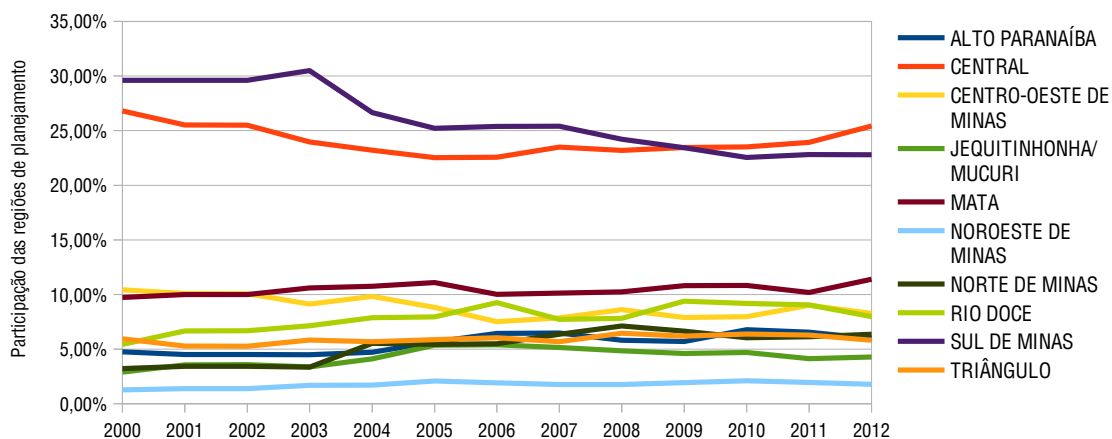
Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A análise da Tabela 3 confirma as afirmações anteriores referentes à prevalência no crescimento do acesso aos recursos do critério por parte das Regiões Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri, agora também com relação aos municípios mais pobres dessas regiões, que registraram incrementos de 80,4% e 42,4%, respectivamente, na comparação de participação relativa no acesso aos recursos do critério entre os extremos da série histórica analisada. Chama a atenção, igualmente, o crescimento excepcional na apropriação dos recursos do critério por parte dos municípios da Região Central com menor participação média no acesso à quota-parte do ICMS, registrando em 2012 uma participação relativa sobre o total de recursos do critério de 28,54%, o que significou um crescimento de 61,5% em relação a essa mesma participação no ano 2000 (17,68%). Do ponto de vista da perda relativa de participação, tem destaque o desempenho negativo das regiões Centro-Oeste de Minas e Sul de Minas, que apresentaram variações negativas entre os extremos da série histórica de, respectivamente, -44,35% e -39,0%.

Quando a análise se detém sobre os municípios situados no 3º e no 4º Quartis, respectivamente, uma aproximação do que seriam os municípios de renda (riqueza) média e alta,

percebe-se que as regiões Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri mantiveram padrão de comportamento semelhante, apresentando tendência de crescimento nas participações relativas de acesso aos recursos do critério, conforme se pode notar nos Gráficos 5 e 6.

**Gráfico 5 – Participação relativa dos municípios situados no 3º quartil de participação média na apropriação dos recursos transferidos de ICMS no total transferido pelo critério Receita Própria, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



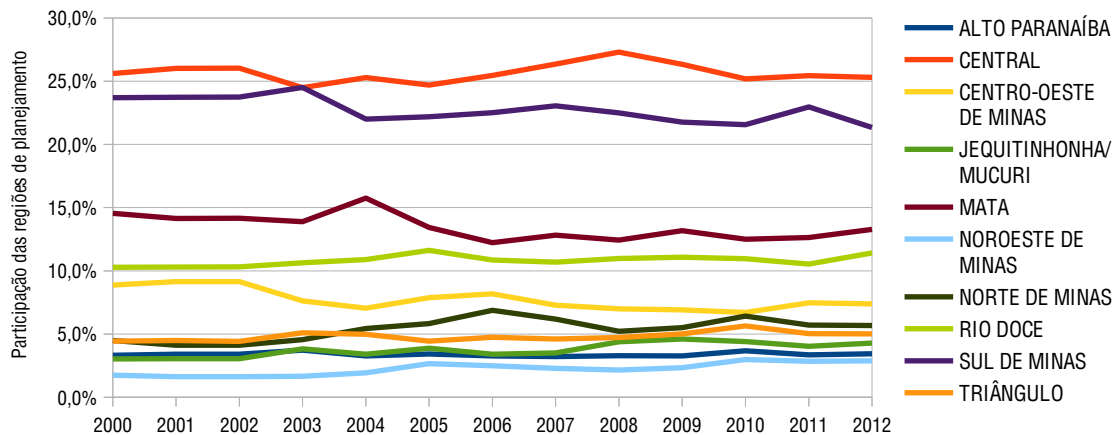
Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Da mesma forma que na análise dos municípios mais pobres (até a mediana do *ranking*), as regiões Sul de Minas e Centro-Oeste de Minas apresentaram, no período analisado, tendência declinante quanto à participação relativa no acesso aos recursos financeiros do critério, para os municípios situados no 3º quartil. O Sul de Minas apresentou decréscimo de 23,0% na comparação entre os extremos da série histórica (2000 e 2012), e sua curva de participação (Gráfico 3) é consistentemente declinante, o que parece sugerir um padrão de perda crônica de capacidade tributária relativa dos municípios de renda (riqueza) média da região. Por sua vez, o Centro-Oeste de Minas apresentou períodos de amortecimento da tendência de participação relativa declinante, ainda que a tendência, ao final, prevaleça.

Seguindo padrão observado nos recortes analíticos anteriores, as Regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas, nessa ordem, apresentaram tendências crescentes quanto à participação relativa no acesso aos recursos financeiros do critério. Elas apresentaram taxas de variação percentual entre os anos extremos da série histórica de, respectivamente, 98,5%, 48,1% e 40,02%, tendo apresentado, todas, médias de participação para o período analisado consideravelmente superiores às respectivas participações relativas verificadas no início da série histórica. É interessante notar a discreta tendência de crescimento na participação relativa observada nas Regiões Alto Paranaíba e Rio Doce, e da aparente estagnação nessa participação, no período analisado, para a Região Mata.

**Gráfico 6 – Participação relativa dos municípios situados no 4º quartil de participação média na apropriação dos recursos transferidos de ICMS no total transferido pelo critério Receita Própria, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Com relação aos municípios mineiros classificados no 4º quartil, que corresponde ao que se poderia considerar os 25% de municipalidades de renda (riqueza) mais alta no Estado, o padrão de apropriação relativa dos recursos do critério se mantém, em boa medida, semelhante às análises anteriormente realizadas. As Regiões Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri, além do Noroeste de Minas, são aquelas que apresentaram tendência consistentemente crescente de incremento na participação relativa do acesso aos recursos (as taxas de variação entre os anos extremos da série histórica foram, respectivamente, de 26,1%, 41,2% e 65,0%). Assim como nas análises dos demais quartis, as regiões Centro-Oeste de Minas e Sul de Minas apresentaram tendência declinante no que se refere ao acesso aos recursos de Receita Própria. As demais regiões (Alto Paranaíba, Central, Rio Doce e Triângulo) apresentaram, para esse conjunto de municípios, tendência a estabilidade na participação relativa ao longo do período analisado, com discretas variações em torno de suas médias de participação relativa. As Tabelas 4 e 5 evidenciam dados percentuais que confirmam a análise gráfica.

**Tabela 4 – Participação relativa para anos selecionados, Média de participação relativa, e Variação percentual da apropriação do critério Receita Própria na transferência de ICMS para os municípios situados no 3º quartil de participação média na apropriação dos recursos transferidos de ICMS, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**

Regiões de Planejamento	Participação relativa			Média de participação 2000-2012	Taxa de Variação 2012/2000
	2000	2011	2012		
Alto Paranaíba	4,75%	6,55%	5,97%	5,56%	25,55%
Central	26,80%	23,93%	25,42%	24,08%	-5,14%
Centro-Oeste de Minas	10,42%	9,00%	8,26%	8,88%	-20,71%
Jequitinhonha/Mucuri	2,88%	4,13%	4,27%	4,30%	48,09%
Mata	9,72%	10,18%	11,39%	10,44%	17,28%
Noroeste de Minas	1,26%	1,94%	1,77%	1,74%	40,02%
Norte de Minas	3,21%	6,13%	6,36%	5,27%	98,53%
Rio Doce	5,42%	9,04%	7,97%	7,85%	47,05%
Sul de Minas	29,60%	22,82%	22,78%	25,98%	-23,02%
Triângulo	5,94%	6,28%	5,80%	5,90%	-2,36%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 5 – Participação relativa para anos selecionados, Média de participação relativa, e Variação percentual da apropriação do critério Receita Própria na transferência de ICMS para os municípios situados no 4º quartil de participação média na apropriação dos recursos transferidos de ICMS, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**

Regiões de Planejamento	Participação relativa			Média de participação 2000-2012	Taxa de Variação 2012/2000
	2000	2011	2012		
Alto Paranaíba	3,32%	3,35%	3,43%	3,39%	3,50%
Central	25,60%	25,45%	25,31%	25,66%	-1,14%
Centro-Oeste de Minas	8,87%	7,46%	7,38%	7,74%	-16,77%
Jequitinhonha/Mucuri	3,03%	4,04%	4,28%	3,76%	41,22%
Mata	14,55%	12,64%	13,28%	13,46%	-8,71%
Noroeste de Minas	1,74%	2,85%	2,88%	2,25%	64,97%
Norte de Minas	4,49%	5,70%	5,66%	5,39%	26,08%
Rio Doce	10,28%	10,53%	11,42%	10,81%	11,12%
Sul de Minas	23,69%	22,96%	21,34%	22,73%	-9,91%
Triângulo	4,44%	5,02%	5,02%	4,82%	13,11%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

De maneira geral, é pertinente afirmar que, para o período analisado (2000-2012), pode-se identificar com razoável clareza três grupos de regiões quanto ao desempenho na execução do critério Receita Própria e aos benefícios financeiros a que tiveram acesso mediante essa execução. São eles: o grupo de melhor desempenho relativo à execução e aos benefícios financeiros acessados, formado pelas regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri, Noroeste de Minas e Central (com destaque para os municípios classificados “até a mediana” para esta última); o grupo de pior desempenho, com perdas expressivas na participação relativa na apropriação dos recursos, formado pelas regiões Centro-Oeste de Minas e Sul de Minas, com destaque para o comportamento estranhamente declinante no acesso aos recursos para os municípios de renda (riqueza) mais baixa, situados até a mediana, em relação às demais regiões. Finalmente, o grupo de regiões que apresentou comportamento estacionário quanto à apropriação relativa de recursos, representado por Alto Paranaíba, Mata, Rio Doce e Triângulo, registrando-se, no caso desta última região, uma tendência regressiva quanto à apropriação dos recursos, observando padrão de crescimento na apropriação dos recursos para os municípios de renda mais alta (4º quartil) e de decréscimo quanto aos municípios economicamente desfavorecidos (até a mediana), que, ao fim, compensaram-se no tocante ao desempenho geral da região.

#### 4 QUESTÕES IDENTIFICADAS NA LEGISLAÇÃO REFERENTE AO CRITÉRIO

Não é exagero afirmar, com base na observação dos textos legais que fazem referência ao critério Receita Própria, em todas as versões da Lei Robin Hood (I, II e III) e na atual norma em vigência, a Lei do ICMS Solidário, que pouca atenção foi dada pelo legislador à relevância do critério e seu potencial de alcance quanto a ser instrumento de incentivo à dinamização da competência tributária do município.

Desde a origem normativa da matéria, a lei estabeleceu que o critério resultaria da 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 – TCE-MG. Ao longo das sucessivas alterações que ocorreram na lei geral, o critério Receita Própria permaneceu inalterado, exceto quanto ao seu percentual de participação, que decresceu de 2,00% para 1,90% com a vigência da Lei do ICMS Solidário<sup>24</sup>.

Além disso, não se observou a existência de qualquer ato regulamentar estadual que estipulasse regras referentes à forma de cálculo do critério, que, por esse motivo, foi historicamente interpretada da forma o mais ampla possível. Assim, a relação percentual determinante do critério, equivalente à razão entre a receita tributária própria do município e as transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município, engloba todos os tipos legalmente identificáveis de transferências, às quais já fizemos referência neste trabalho<sup>25</sup>.

Por essa razão, a Fundação João Pinheiro – FJP –, responsável pelo cálculo do critério para efeito de distribuição dos recursos entre os municípios, optou pelo procedimento

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

25 Ver o tópico 1 – Histórico, Objetivos e Forma de Cálculo, neste trabalho.

conservador de adotar todas as categorias de transferências disponíveis no Manual de Procedimentos de Receitas Públicas<sup>26</sup>, da Secretaria Nacional do Tesouro – STN –, para a realização do cálculo, a partir dos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG – referentes às prestações anuais de contas municipais.

Na tentativa de se tentar compreender alguns aspectos referentes à evolução das receitas tributárias próprias dos municípios mineiros e do total das transferências federais e estaduais por eles recebidas, para o período analisado neste trabalho (2000-2012), foram traçadas algumas comparações com base nesses parâmetros, utilizando-se como fonte complementar de análise os dados consolidados de receita tributária e dos municípios brasileiros.

A Fundação João Pinheiro considera como receita própria do município o somatório simples da arrecadação de impostos, taxas, contribuições de melhoria e receita da dívida ativa, pelo município. A Tabela 6 evidencia a taxa de variação percentual ocorrida na arrecadação da receita tributária municipal para as regiões de planejamento e para o Estado entre os anos extremos do período analisado, 2000 e 2012. Seus dados reforçam de maneira inequívoca alguns fatos observados na análise da distribuição regional dos recursos financeiros do critério Receita Própria. A comparação entre os extremos do período analisado aponta o protagonismo das Regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas no incremento relativo de suas receitas tributárias próprias. Não obstante, observa-se igualmente o avanço, em termos reais, da capacidade tributária efetiva de todas as regiões do Estado, que registrou uma taxa de variação entre 2000 e 2012 de 67,0%, o equivalente a um incremento médio anual, descontada a inflação<sup>27</sup>, de 4,02% ao ano.

**Tabela 6 – Variação da receita tributária própria municipal, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**

Regiões de Planejamento	Taxa de Variação 2000-2012
Alto Paranaíba	75,31%
Central	60,21%
Centro-Oeste de Minas	78,96%
Jequitinhonha/Mucuri	<b>142,96%</b>
Mata	60,96%
Noroeste de Minas	<b>210,45%</b>
Norte de Minas	<b>130,31%</b>
Rio Doce	68,19%
Sul de Minas	64,81%
Triângulo	83,71%
<b>Total do Estado</b>	<b>67,02%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos município do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

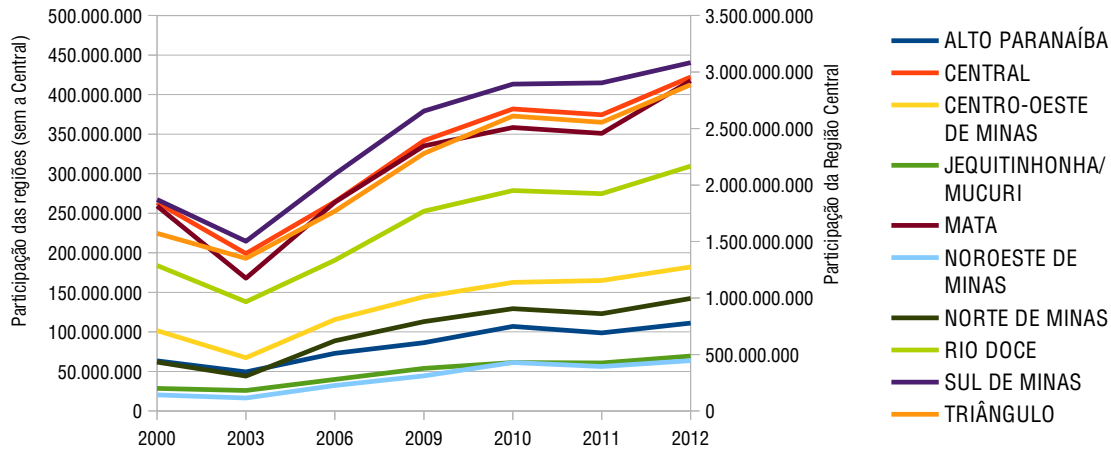
Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

26 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Receitas públicas**: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 4. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.

27 Todos os valores monetários deste trabalho foram atualizados, em valores de 2012, pelo IGP-DI Médio, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Expandindo a análise para o desempenho anual de cada uma das regiões de planejamento, os Gráficos 7 e 8 demonstram, respectivamente, as participações absoluta e relativa da receita própria das regiões de planejamento do Estado em relação ao total da receita própria dos municípios mineiros, para anos selecionados.

**Gráfico 7 – Receita própria municipal (R\$), por Região de Planejamento – Minas Gerais, anos selecionados**

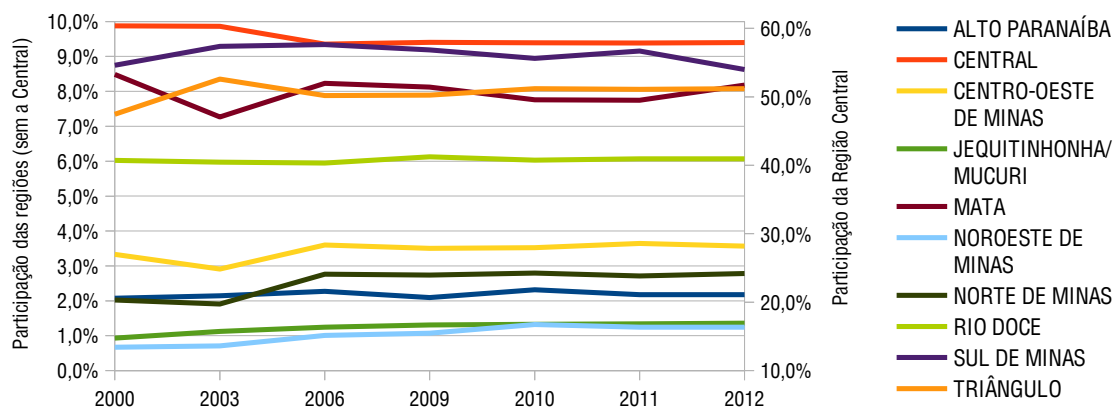


Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

**Gráfico 8 – Participação relativa da receita própria dos municípios no total da receita própria dos municípios do estado, por Região de Planejamento – Minas Gerais, anos selecionados**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A análise gráfica do comportamento das regiões de planejamento quanto às receitas tributárias próprias dos municípios permite identificar alguns padrões de semelhança com a trajetória de participação relativa das regiões na apropriação dos recursos do critério

Receita Própria. Assim, as Regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas apresentaram tendência de crescimento de participação relativa no total de receitas tributárias próprias municipais, sobretudo entre os anos de 2003 e 2006, com relativa estabilização na geração de receitas tributárias próprias ao longo do restante do período analisado. É interessante notar que a região Centro-Oeste teve, sob esse aspecto, comportamento semelhante a essas duas regiões, o que difere de seu padrão de comportamento verificado quanto à participação relativa no acesso aos recursos do critério, de tendência declinante para o período analisado<sup>28</sup>.

As Regiões Alto Paranaíba, Central, Rio Doce e Triângulo apresentaram, sobretudo a partir de 2006, tendência estacionária quanto à participação sobre o total das receitas tributárias próprias municipais. No caso das Regiões Alto Paranaíba e Rio Doce, essa tendência é ainda mais pronunciada, sendo observada para todo o período analisado. Por sua vez, as Regiões Mata e Sul de Minas apresentaram comportamento mais errático quanto à participação relativa nas receitas tributárias próprias municipais, alternando períodos de crescimento e decréscimo nessa participação. A Tabela 7 pode ser útil para reforçar os apontamentos explicitados por meio da análise gráfica sobre as participações relativas das regiões de planejamento, bem como sobre as médias dessas participações, para anos selecionados.

**Tabela 7 – Participação relativa e Média de participação relativa na arrecadação de receita tributária própria municipal, por Região de Planejamento – Minas Gerais, anos selecionados**

Regiões de Planejamento	Participação relativa				Média de participação 2000-2012
	2000	2003	2006	2012	
Alto Paranaíba	<b>2,07%</b>	2,14%	<b>2,27%</b>	<b>2,18%</b>	<b>2,18%</b>
Central	60,37%	60,31%	57,71%	57,91%	58,58%
Centro-Oeste de Minas	<b>3,33%</b>	2,91%	<b>3,60%</b>	<b>3,57%</b>	<b>3,44%</b>
Jequitinhonha/Mucuri	0,93%	1,13%	1,25%	1,36%	1,23%
Mata	8,49%	7,27%	8,23%	8,18%	7,97%
Noroeste de Minas	0,67%	0,71%	1,01%	1,25%	1,04%
Norte de Minas	2,02%	1,91%	2,76%	2,79%	2,53%
Rio Doce	<b>6,02%</b>	5,97%	5,94%	6,07%	6,03%
Sul de Minas	8,74%	9,29%	9,34%	8,63%	9,04%
Triângulo	7,35%	8,36%	<b>7,88%</b>	<b>8,08%</b>	<b>7,95%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

28 Ver tópico 3 – Análise da Distribuição Regional de Recursos Financeiros do Critério, neste trabalho.

Os padrões de comportamento identificados pela observação da evolução temporal das participações absoluta e relativa na arrecadação de receita tributária própria indicam, sem dúvida, que os municípios mineiros expandiram a utilização de sua capacidade tributária efetiva consistentemente ao longo do período analisado. Uma hipótese a ser formulada, cuja confirmação requer o escrutínio de dados desagregados das finanças municipais, aos quais este estudo não se dedicou, é a de que o crescimento acima da média verificado nas regiões Norte de Minas, Jequitinhonha-Mucuri e Noroeste de Minas se deveu a um atraso relativo desses municípios, em relação às demais regiões, em expandirem, no período temporal anterior ao analisado, a utilização da capacidade tributária institucional conferida pela Constituição Federal.

Procedimento analítico semelhante ao utilizado para o caso das receitas próprias municipais pode ser utilizado para o caso da evolução das transferências federais e estaduais recebidas pelos municípios mineiros no período analisado. A Tabela 8 demonstra a taxa de variação percentual ocorrida na arrecadação da receita tributária municipal para as regiões de planejamento e para o Estado entre os anos extremos do período analisado, 2000 e 2012. Depreende-se de sua observação que, em termos agregados, houve uma variação de 99%, em termos reais, no volume de transferências federais e estaduais ao universo dos municípios mineiros. As regiões que registraram maiores incrementos foram, nessa ordem, Centro-Oeste de Minas, Central, Noroeste de Minas e Norte de Minas. Por outro lado, as regiões que tiveram as menores variações percentuais entre os extremos da série temporal foram, nessa ordem, Rio Doce, Jequitinhonha-Mucuri e Triângulo.

**Tabela 8 – Variação do total das transferências federais e estaduais para os municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2000-2012**

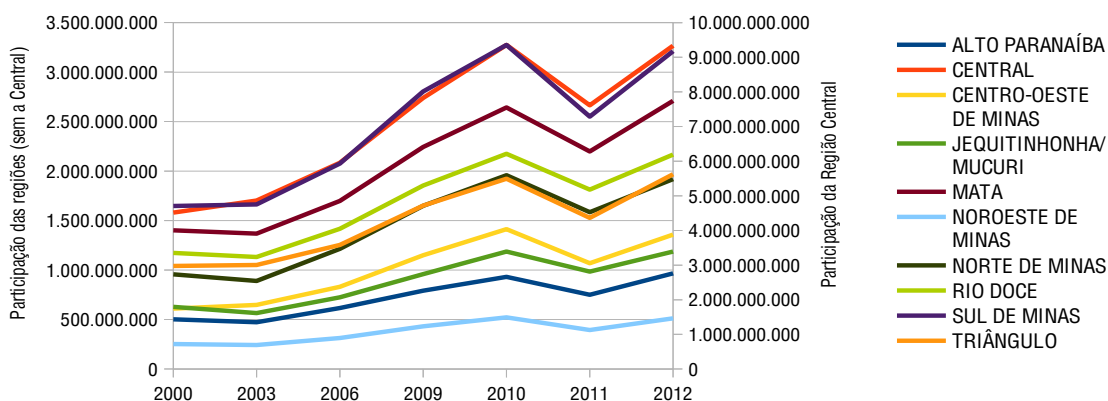
Regiões de Planejamento	Taxa de Variação 2000-2012
Alto Paranaíba	92,31%
Central	106,56%
Centro-Oeste de Minas	122,40%
Jequitinhonha/Mucuri	88,93%
Mata	93,40%
Noroeste de Minas	102,18%
Norte de Minas	100,87%
Rio Doce	84,79%
Sul de Minas	94,98%
Triângulo	89,10%
<b>Total do Estado</b>	<b>98,99%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Os Gráficos 9 e 10 informam, respectivamente, sobre as participações absoluta e relativa do total das transferências federais e estaduais aos municípios de cada região de planejamento em relação ao montante total dessas transferências, para anos selecionados.

**Gráfico 9 – Variação do total das transferências federais e estaduais para os municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, anos selecionados (R\$1,00)**



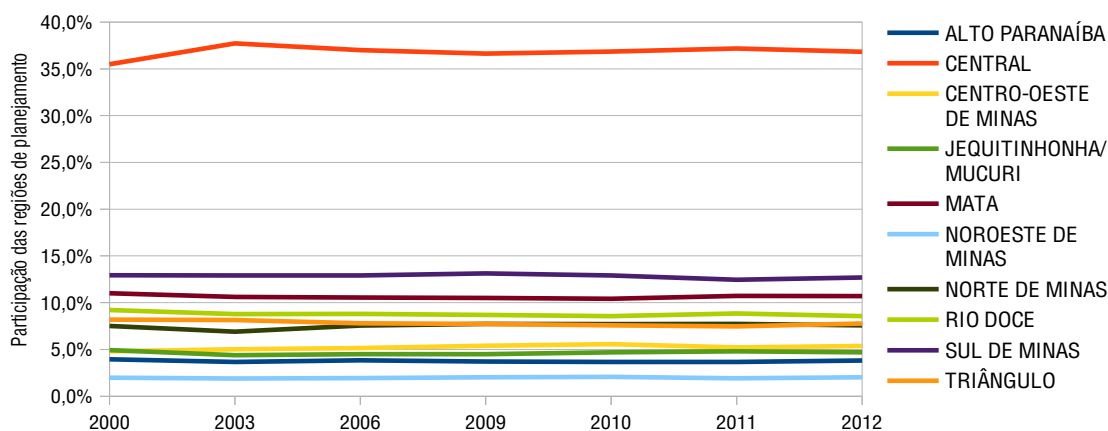
Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

Em termos absolutos, nota-se que o padrão de evolução inter-regional das transferências recebidas da União e do Estado é bastante semelhante, o que pode ser explicado pela vinculação por meio de regras fixas de cálculo que muitas das transferências (como, por exemplo, as constitucionais obrigatórias) têm com o volume e a disponibilidade orçamentários anuais desses dois entes. De maneira análoga, percebe-se, pela observação do Gráfico 10, que a evolução anual das participações relativas tendeu, no período analisado, a um padrão estacionário de comportamento, com discretas oscilações compensatórias entre as regiões.

**Gráfico 10 – Participação relativa na apropriação do total das transferências federais e estaduais para os municípios, por Região de Planejamento – Minas Gerais, anos selecionados**

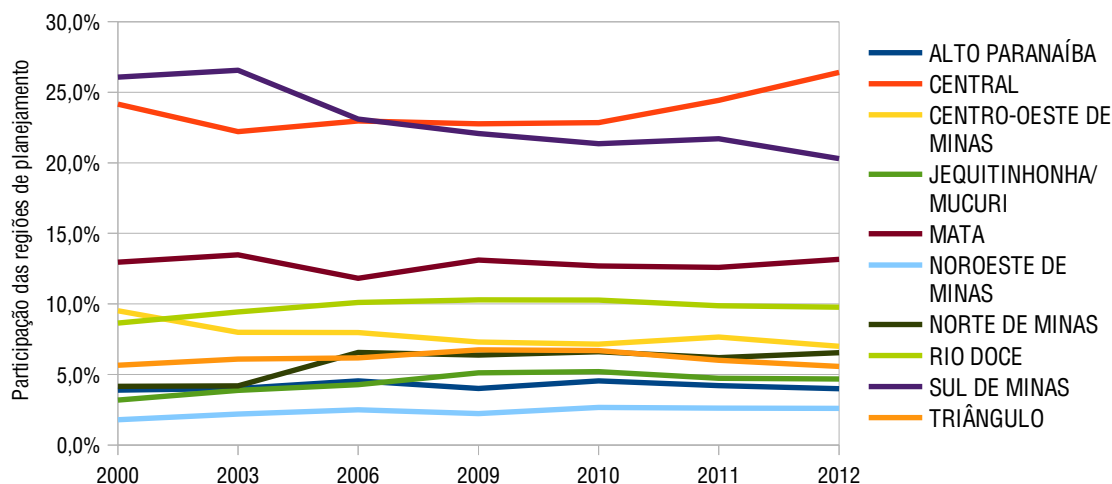


Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

O cálculo do critério Receita Própria parte da relação percentual resultante do quociente da receita tributária própria do município e do total de transferências federais e estaduais recebidas, e o respectivo índice de participação do município na repartição dos recursos financeiros do critério é a razão entre aquela relação percentual e o somatório das relações percentuais para o universo de municípios. Assim, seria razoável inferir que, uma vez que se observaram traços consistentes de homogeneidade na participação relativa inter-regional na apropriação do total das transferências recebidas ao longo de todo o período analisado, a distribuição dos recursos financeiros do critério assumiria forte dependência do esforço tributário municipal. O Gráfico 11 evidencia as participações relativas das regiões de planejamento, ao longo do tempo, na relação Receita Própria/Transferências para todos os municípios do Estado, que é a base de cálculo sobre a qual se determina o índice de participação municipal na repartição dos recursos do critério.

**Gráfico 11 – Participação relativa de cada Região de Planejamento no total da relação receita própria dos municípios / receita de transferências federais e estaduais – Minas Gerais, anos selecionados**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A comparação do desempenho das regiões de planejamento quanto à sua participação relativa sobre o total para o Estado da razão Receita Própria/Transferências (que é a base de cálculo para a definição do índice de participação do município no critério) com o padrão evolutivo demonstrado no Gráfico 2 deste trabalho (participação relativa na distribuição do critério receita própria), embora possa parecer tautológica, confirma a assertiva feita acerca de a distribuição dos recursos financeiros do critério assumir forte dependência do esforço tributário municipal, com as transferências totais recebidas demonstrando função aparentemente neutra, dado o padrão homogêneo de sua distribuição inter-regional ao longo do período de análise. Nesse sentido, seria igualmente razoável questionar a validade da fórmula de cálculo do critério, o que mereceria maior aprofundamento analítico do conceito de transferências adotado pelo legislador.

Tal reconhecimento remete à discussão de como a construção do critério Receita Própria poderia ser aperfeiçoado, em termos do conjunto de incentivos à ampliação da capacidade tributária efetiva do município. Quando se comparam os dados de crescimento da receita tributária própria dos municípios mineiros e do universo de municípios brasileiros, para o período analisado, conforme a Tabela 9 demonstra, vê-se que os municípios mineiros não têm acompanhado o ritmo de expansão nacional da capacidade tributária efetiva municipal. Os dados evidenciam que, enquanto a taxa de variação da receita tributária dos municípios brasileiros entre os anos extremos do período de análise (2000 e 2012) revelou um crescimento de 107,6%, a mesma taxa de variação para os municípios mineiros foi de 67,0%. Isto significou um crescimento da arrecadação tributária municipal para o Brasil em relação a Minas Gerais a uma razão 1,6 maior, no período.

Diante disso, seria razoável considerar, do ponto de vista do legislador, a hipótese de se introduzir no ordenamento legal referente ao critério Receita Própria uma estrutura de incentivos à maior adesão dos municípios mineiros, por meio, por exemplo, de iniciativas institucionais como o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT –, iniciada pelo BNDES em 1997 e atualmente em vigência, que visa à ampliação das receitas próprias municipais, ao controle dos gastos e à racionalização do uso dos recursos públicos<sup>29</sup>; e do *software* público e-Cidade, ação sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que visa a informatizar a gestão dos municípios brasileiros de forma integrada, inclusive no que se refere à gestão tributária, como demonstram as experiências desenvolvidas por municípios mineiros<sup>30</sup>.

**Tabela 9 – Receita tributária dos municípios e taxa de variação anual – Brasil e Minas Gerais, anos selecionados**

Ano	Receita Tributária da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (R\$)	Receita Tributária dos Municípios – Brasil (R\$)	Taxa de Variação do período – Brasil	Receita Tributária dos Municípios – MG (R\$)	Taxa de Variação do período – MG
2000	477.171.281.887	36.323.596.237		3.056.182.894	
2003	461.935.425.573	39.994.899.182	10,11%	2.309.943.698	-24,42%
2006	562.534.122.673	46.273.553.008	15,70%	3.206.414.260	38,81%
2009	662.431.673.006	60.680.762.066	31,13%	4.127.096.526	28,71%
2012	759.352.670.980	75.397.322.698	24,25%	5.104.384.968	23,68%
Taxa de Variação 2000/2012		Brasil	107,57%	Minas Gerais	67,02%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Balanço do Setor Público Nacional. Brasília, 2000-2012.

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

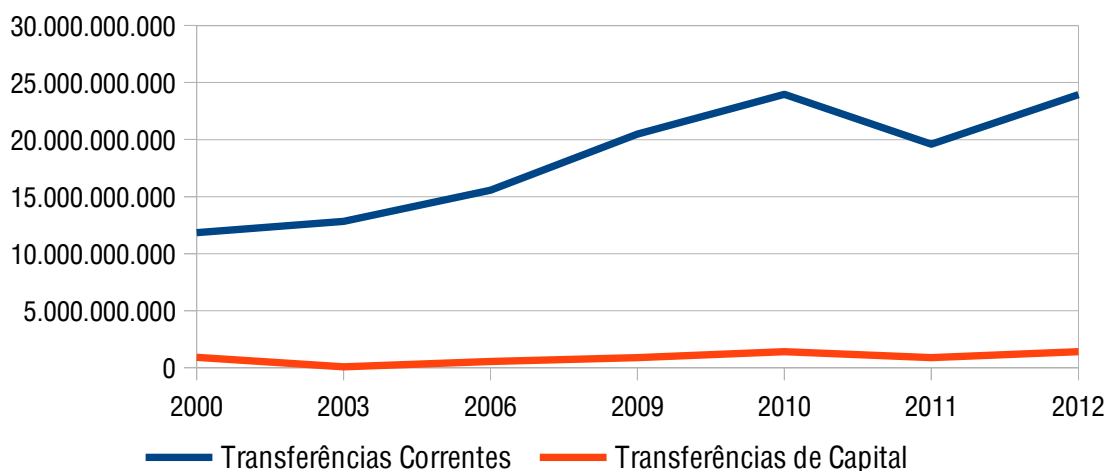
29 GUARNERI, Lucimar da Silva. (Coord.) **Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

30 Sobre o Programa e-Cidade ver: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **E-Cidade: Software Público de Gestão Municipal**. Sobre as experiências de implantação da ferramenta em municípios mineiros, ver: RODRIGUES, Luciano Neres. **Modernização da Gestão Pública Municipal através da utilização do Software Público e-Cidade**. Capitão Enéas, 2012. 28 p.

Por outro lado, sob a ótica da relevância da utilização das transferências federais e estaduais no cálculo de repartição dos recursos financeiros do critério, dado seu traço de aparente neutralidade na determinação do acesso dos municípios aos recursos financeiros do critério (na série histórica analisada), poderia ser factível considerar algumas hipóteses quanto ao aperfeiçoamento do critério. Entre as possíveis formulações a serem consideradas pelo legislador, pode-se proceder à desagregação das transferências totais em suas diferentes categorias, avaliando-se eventual incremento na eficiência distributiva ao se introduzir ponderação às diferentes categorias, ou mesmo, analisando-se a pertinência de se excluir determinada categoria de transferência da fórmula de cálculo do critério.

Outra hipótese seria introduzir, nessa fórmula, uma estrutura de ponderações que levasse em conta a aplicação de pesos que diferenciasssem, por exemplo, as transferências correntes das transferências de capital (destinadas às funções de investimento e de inversão financeira), por essas últimas tratarem de recursos destinados à formação bruta de capital fixo, que contém em si efeitos multiplicadores sobre o dinamismo econômico municipal, bem como sobre a implementação e execução de políticas públicas locais. O Gráfico 12 evidencia a diferença de escala na participação em termos dos valores de transferências correntes e de capital, federais e estaduais, recebidas pelos municípios mineiros.

**Gráfico 12 – Valores de transferências, correntes e de capital, federais e estaduais para os municípios – Minas Gerais, anos selecionados (R\$1,00)**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI Médio.

Outros pesos potencialmente atribuíveis à fórmula de cálculo do critério poderiam incorporar considerações sobre o nível de renda (riqueza) do município, de forma a possibilitar o incremento dos efeitos redistributivos em prol de municípios pertencentes a regiões de planejamento com menor dinamismo econômico, conforme se observou ter ocorrido a partir da análise das séries temporais de dados de distribuição inter-regional dos recursos financeiros do critério.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição do critério Receita Própria na legislação que regula a redistribuição da parcela do ICMS devida aos municípios vigora, desde a origem, sem alterações em sua concepção inicial, à exceção da redução de seu percentual de participação sobre a quota-parte municipal, de 2,00% para 1,90%, promovida pela atual lei em vigor, a Lei do ICMS Solidário. Tendo em vista o avanço na implementação e execução de diversas políticas públicas ocorrido nas duas últimas décadas, e as responsabilidades de municípios na gestão dessas políticas, torna-se condição essencial que esses entes executem com eficiência sua capacidade tributária, como meio de produção de fonte estável de receitas. Uma breve síntese do que foi demonstrado nos tópicos anteriores conduz às seguintes ponderações a respeito do impacto no Estado da Lei do ICMS solidário quanto ao critério Receita Própria:

### 5.1 Sobre a distribuição dos recursos financeiros entre as regiões de planejamento do Estado

I – Constatou-se um aumento real no volume de recursos distribuído para o conjunto dos municípios, em todo o período de aplicação da legislação que instituiu o critério Receita Própria. Os dados de distribuição regional evidenciaram um viés redistributivo das receitas do ICMS entre as regiões do Estado, tendo em vista que as duas regiões com menor PIB *per capita* (Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri) beneficiaram-se sob todos os recortes analíticos realizados. De maneira análoga, a Região Noroeste de Minas beneficiou-se da redistribuição dos recursos do critério.

II – Evidenciou-se que as Regiões Centro-Oeste de Minas e Sul de Minas registraram os piores desempenhos históricos quanto à apropriação dos recursos financeiros do critério, apresentando tendência consistentemente declinante na participação relativa do acesso ao total dos recursos.

III – Os dados indicaram que as demais regiões de planejamento (Alto Paranaíba, Central, Mata, Rio Doce e Triângulo) apresentaram estabilidade quanto à participação relativa na apropriação dos recursos do critério Receita Própria, ao longo do período analisado. Destaca-se, entretanto, o grupo de municípios com menor nível de renda (riqueza) da Região Central, que obtiveram um excepcional incremento no acesso aos recursos financeiros do critério nos últimos anos analisados.

IV – Na análise da distribuição dos recursos financeiros segundo os níveis de renda (riqueza) municipal, percebeu-se que o grupo de municípios com menor nível de riqueza (até a mediana, ou seja, metade dos municípios do Estado) apresentou tendência consistentemente crescente de apropriação relativa dos recursos do critério. O grupo dos municípios de nível médio de riqueza (3º quartil) manteve, em todo o período analisado, comportamento estacionário, com oscilações discretas no acesso relativo aos recursos financeiros. Por sua vez, o grupo dos municípios situados no 4º quartil, de maior nível de riqueza, apresentou tendência decrescente na participação relativa dos recursos distribuídos pelo critério.

## 5.2 Sobre a fórmula de cálculo do critério Receita Própria

I – A análise dos componentes da fórmula de cálculo do critério (receita tributária própria do município e transferências de recursos federais e estaduais recebidas pelo município) demonstrou que a distribuição dos recursos financeiros do critério assume forte dependência do esforço tributário municipal.

II – Os dados consolidados de receita tributária dos municípios brasileiros mostraram que há um notável descompasso entre as taxas de crescimento dessa variável em desfavor dos municípios mineiros, para o período analisado.

III – A mesma análise evidenciou que as transferências totais recebidas assumem função próxima da neutralidade quanto à repartição dos recursos do critério, dado o padrão homogêneo de sua distribuição inter-regional ao longo do período de análise. Nesse sentido, é razoável questionar a validade da fórmula de cálculo do critério, o que sugere a necessidade de maior aprofundamento analítico quanto ao conceito de transferências adotado pelo legislador.

IV – É razoável considerar, também do ponto de vista do legislador, a hipótese de se introduzir no ordenamento legal referente ao critério Receita Própria uma estrutura de incentivos à maior adesão dos municípios mineiros, haja vista os municípios brasileiros terem apresentado taxa de crescimento de suas receitas tributárias 1,6 maior que os municípios mineiros. O critério poderia incorporar incentivos por meio da adesão a iniciativas institucionais em vigor, que visam à ampliação das receitas próprias municipais, ao controle dos gastos e à racionalização do uso dos recursos públicos.

V – Uma opção a ser considerada pelo legislador se refere à desagregação das transferências totais em suas diferentes categorias, avaliando-se eventual incremento na eficiência distributiva ao se introduzir ponderação às diferentes categorias; e analisando-se a pertinência de se excluir determinada categoria de transferência da fórmula de cálculo do critério.

VI – Outra possível avaliação se refere a introduzir, na fórmula de cálculo do critério, uma estrutura de ponderações que diferenciem, por exemplo, as transferências correntes das transferências de capital (destinadas às funções de investimento e de inversão financeira), por tratarem essas últimas de recursos destinados à formação bruta de capital fixo, que contém em si efeitos multiplicadores sobre o dinamismo econômico municipal, bem como sobre a implementação e execução de políticas públicas locais.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, 2009. p. 377-423.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balço do Setor Público Nacional**. Brasília, 2000-2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Receitas públicas**: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 4. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário**. Disponível em: <[http://www.tesouro.gov.br/pt/web/stn/modelo-artigo-tesouro-nacional/-/asset\\_publisher/8oEpbfolahSe/content/glossario;jsessionid=u4N3iLQncY2AUAJjKRcKdOYG](http://www.tesouro.gov.br/pt/web/stn/modelo-artigo-tesouro-nacional/-/asset_publisher/8oEpbfolahSe/content/glossario;jsessionid=u4N3iLQncY2AUAJjKRcKdOYG)>. Acesso em: 3 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **E-Cidade**: Software Público de Gestão Municipal. Disponível em: <[www.softwarepublico.gov.br](http://www.softwarepublico.gov.br)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais (PIB)**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2745-produto-interno-bruto-de-minas-gerais-pib-2>>. Acesso em: 7.mar. 2016.

GUARNERI, Lucimar da Silva. (Coord.) **Modernização da gestão pública**: uma avaliação de experiências inovadoras. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html)>. Acesso em 09.mar.2016.

MENDES, Marcos José. **Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1998. 92 p. Disponível em: <<http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/downloads/incentivos-eleitorais-e-desequilibrio-fiscal-de-estados-e-municipios.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.030, 21 de dezembro de 1995.** Cria municípios e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=12030&comp=&ano=1995&texto=consolidado>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 2. mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.050, de 29 de dezembro de 1995.** Cria o Município de Tocós do Moji e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12050&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996.** Altera a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de 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 - pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.) Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12428&comp=&ano=1996&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12428&comp=&ano=1996&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 3. mar. 2016.

RODRIGUES, Luciano Neres. **Modernização da Gestão Pública Municipal através da utilização do Software Público e-Cidade.** Capitão Enéas, 2012. 28 p. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/download/relatorios/Experiencia\\_municipal\\_implantacao\\_e\\_Cidade.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Experiencia_municipal_implantacao_e_Cidade.pdf)>. Acesso em 09 mar. 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n.24, 2005. p. 105-122.

## CAPÍTULO 12 – CRITÉRIO COTA MÍNIMA

Juliana Batista de Souza Franca

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

O critério Cota Mínima corresponde à parcela a ser distribuída em igual valor para todos os municípios, garantindo assim um valor mínimo de distribuição, principalmente àqueles que tenham uma participação muito reduzida nos demais critérios. A ele é atribuído o maior percentual depois do VAF: 5,5%. O percentual permaneceu inalterado desde a edição da Lei nº 12.040<sup>1</sup>, de 28 de dezembro 1995, que estabeleceu os critérios de distribuição a partir do exercício de 1996.

### 2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS

Tendo em vista que o valor distribuído com base nesse critério é o mesmo para todos os municípios do Estado, a distribuição regional dos recursos é influenciada tão somente pelo número de municípios de cada região, ou seja, recebem mais as regiões com mais municípios. A Região Central, que conta com o maior número de municípios, 158, recebe a maior parcela dos recursos distribuídos pelo critério Cota Mínima, o correspondente a 18,52% do total. Logo em seguida, encontra-se a Região Sul de Minas, com percentual de participação de 18,17%. A Região da Mata tem a terceira maior participação na distribuição dos recursos pelo critério, com 16,65%. Em quarto e quinto lugares na distribuição, estão as Regiões Rio Doce e Norte de Minas, com os percentuais de 11,96% e 10,43%, respectivamente. A Região Jequitinhonha-Mucuri conta com 7,74% dos recursos, enquanto a Região Centro-Oeste de Minas recebe 6,56%. Por fim, estão as Regiões Triângulo (4,10%), Alto Paranaíba (3,63%) e Noroeste de Minas (2,23%).

#### 2.1 Análise da distribuição *per capita* dos recursos

Considerando a população do Estado em 2011, segundo o IBGE, que serviu como base para a distribuição dos recursos do ICMS pelo critério População em 2012, verifica-se que foram distribuídos, em média, R\$18,17 por habitante do Estado, pelo critério Cota Mínima em 2012. Tendo em vista a distribuição por município, observa-se que 703 municípios mineiros, ou seja, 82,42%, receberam nesse ano recursos pelo critério acima do valor *per capita* do Estado (R\$ 18,17). Essa distribuição, contudo, é altamente variável, ficando entre R\$0,18 e R\$518,15 por habitante de cada um dos municípios do

1 MINAS GERAIS. Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

Estado em 2012. Os quatro municípios mais populosos do Estado receberam menos de R\$1,00 por habitante. Segue abaixo a Tabela 1 contendo a distribuição *per capita*, por faixas, dos recursos relativos ao Cota Mínima em 2012.

**Tabela 1 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Minas Gerais, 2012**

Faixas de distribuição <i>Per Capita</i>	Nº de Municípios	Percentual
Acima de R\$ 200,00	22	2,58%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	145	17,00%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	278	32,59%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	332	38,92%
Abaixo de R\$ 10,00	76	8,91%
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Em termos regionais, as disparidades dos valores por habitante não se distanciam tanto do valor médio do Estado, embora seja possível perceber nítidas diferenças entre as regiões. As regiões com menor média *per capita* são a Central e o Triângulo, que receberam menos de R\$10,00 por habitante em 2012. As Regiões Jequitinhonha-Mucuri e Mata foram as que receberam mais recursos por habitante no mesmo ano, cerca de R\$27,00. Os valores por região são apresentados na Tabela 2.

**Tabela 2 – Valores *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2012**

Regiões de Planejamento	Distribuição <i>Per Capita</i>
Alto Paranaíba	R\$ 19,73
Central	R\$ 9,45
Centro-Oeste de Minas	R\$ 20,82
Jequitinhonha/ Mucuri	R\$ 27,63
Mata	R\$ 27,32
Noroeste de Minas	R\$ 21,65
Norte de Minas	R\$ 23,10
Rio Doce	R\$ 26,34
Sul de Minas	R\$ 25,02
Triângulo	R\$ 9,77

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A Tabela 3 apresenta o número de municípios acima e abaixo do valor médio de distribuição *per capita* do Estado, por região, em 2012. Observa-se que a região com maior percentual de municípios que receberam recursos *per capita* acima do valor médio estadual é a Mata, com 90,14%. Já a Região Sul de Minas é a que conta com o maior número de municípios, em termos absolutos, acima do valor médio, 132. A região com maior número de municípios abaixo do valor médio estadual é a Central – 40 municípios, o que representa 25,32% do total da região. Em termos percentuais, a Região Alto Paranaíba é a que tem mais municípios abaixo do valor médio, 29,03%. Observa-se ainda que, em todas as regiões do Estado, a grande maioria dos municípios, isto é, acima de 70% do número de municípios de cada região, recebe acima do valor médio *per capita* estadual.

**Tabela 3 – Número de municípios com valores acima e abaixo do valor médio de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2012**

Região de Planejamento	Municípios por Região de Planejamento	Valores acima do valor médio de distribuição <i>per capita</i>		Valores abaixo do valor médio de distribuição <i>per capita</i>	
		Nº de Municípios	%	Nº de Municípios	%
Alto Paranaíba	31	22	70,97	9	29,03
Central	158	118	74,68	40	25,32
Centro-Oeste de Minas	56	44	78,57	12	21,43
Jequitinhonha/ Mucuri	66	56	84,85	10	15,15
Mata	142	128	90,14	14	9,86
Noroeste de Minas	19	16	84,21	3	15,79
Norte de Minas	89	71	79,78	18	20,22
Rio Doce	102	90	88,24	12	11,76
Sul de Minas	155	132	85,16	23	14,84
Triângulo	35	26	74,29	9	25,71
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>703</b>	<b>82,42</b>	<b>150</b>	<b>17,58</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

As Tabelas 4 a 13 demonstram a distribuição *per capita* dos recursos por faixas em cada região do Estado.

**Tabela 4 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Alto Paranaíba, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	2	6,45%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	8	25,81%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	5	16,13%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	12	38,71%
Abaixo de R\$ 10,00	4	12,90%
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 5 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Central, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	5	3,17%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	29	18,35%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	45	28,48%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	54	34,18%
Abaixo de R\$ 10,00	25	15,82%
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 6 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Centro-Oeste de Minas, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	3	5,36%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	11	19,64%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	14	25,00%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	21	37,50%
Abaixo de R\$ 10,00	7	12,50%
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 7 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Jequitinhonha/Mucuri, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	0	0,00%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	1	1,52%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	24	36,36%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	40	60,60%
Abaixo de R\$ 10,00	1	1,52%
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 8 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Mata, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	6	4,23%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	38	26,76%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	43	30,28%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	46	32,39%
Abaixo de R\$ 10,00	9	6,34%
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 9 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Noroeste de Minas, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	0	0,00%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	3	15,79%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	7	36,84%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	6	31,58%
Abaixo de R\$ 10,00	3	15,79%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 10 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Norte de Minas, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	0	0,00%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	6	6,74%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	41	46,07%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	36	40,45%
Abaixo de R\$ 10,00	6	6,74%
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 11 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Rio Doce, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	0	0,00%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	20	19,61%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	45	44,12%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	32	31,37%
Abaixo de R\$ 10,00	5	4,90%
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 12 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Sul de Minas, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	5	3,22%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	24	15,48%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	44	28,39%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	71	45,81%
Abaixo de R\$ 10,00	11	7,10%
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 13 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição *per capita* da receita transferida de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima – Triângulo, 2012**

Faixas de distribuição <i>per capita</i>	Municípios	
	Absoluto	Relativo
Acima de R\$ 200,00	1	2,86%
De R\$ 200,00 a R\$ 100,00	5	14,29%
De R\$ 100,00 a R\$ 50,00	10	28,57%
De R\$ 50,00 a R\$ 10,00	14	40,00%
Abaixo de R\$ 10,00	5	14,28%
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

## 2.2 Análise da distribuição dos recursos em função da Receita Corrente Líquida<sup>2</sup> – RCL – de cada município

Comparando os valores dos recursos relativos ao Cota Mínima recebidos pelos municípios em 2012 com os valores da RCL de cada município no mesmo ano, percebe-se que a Cota Mínima representa menos de 6% da RCL em todos os municípios do Estado, variando entre 5,98% e aproximadamente 0,01%. A Tabela 14 demonstra essa distribuição em termos de RCL por faixas.

**Tabela 14 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Minas Gerais, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	72	8,44%
De 4,99% a 4%	193	22,63%
De 3,99% a 3%	183	21,45%
De 2,99% a 2%	141	16,53%
De 1,99% a 1%	145	17,00%
Abaixo de 1%	118	13,83%
Sem informações sobre a RCL em 2012	1	0,12%
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 1 município da Região de Planejamento Mata não apresentou dados sobre a RCL em 2012, não tendo sido considerado na distribuição por faixas.

2 Receita corrente líquida: é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, nos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional. Fonte: BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

As Tabelas 15 a 24 apresentam a relação percentual entre os recursos do Cota Mínima e a RCL por faixas em cada região do Estado. Quadro comparativo geral da distribuição da relação percentual entre os recursos do Cota Mínima e a RCL em 2012 nas regiões de planejamento encontra-se no apêndice.

**Tabela 15 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Alto Paranaíba, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	1	3,23%
De 4,99% a 4%	4	12,90%
De 3,99% a 3%	7	22,58%
De 2,99% a 2%	3	9,68%
De 1,99% a 1%	11	35,48%
Abaixo de 1%	5	16,13%
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 16 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Central, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	18	11,39%
De 4,99% a 4%	39	24,68%
De 3,99% a 3%	24	15,19%
De 2,99% a 2%	18	11,39%
De 1,99% a 1%	19	12,03%
Abaixo de 1%	40	25,32%
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 17 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Centro-Oeste de Minas, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	4	7,14%
De 4,99% a 4%	12	21,43%
De 3,99% a 3%	7	12,50%
De 2,99% a 2%	11	19,64%
De 1,99% a 1%	12	21,43%
Abaixo de 1%	10	17,86%
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 18 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Jequitinhonha/ Mucuri, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	2	3,03%
De 4,99% a 4%	11	16,66%
De 3,99% a 3%	21	31,82%
De 2,99% a 2%	13	19,70%
De 1,99% a 1%	15	22,73%
Abaixo de 1%	4	6,06%
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 19 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Mata, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	20	14,08%
De 4,99% a 4%	39	27,46%
De 3,99% a 3%	34	23,94%
De 2,99% a 2%	22	15,49%
De 1,99% a 1%	15	10,56%
Abaixo de 1%	11	7,75%
Sem informações sobre a RCL em 2012	1	0,70%
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 1 município dessa região de planejamento não apresentou dados sobre a RCL em 2012, não tendo sido considerado na distribuição por faixas.

**Tabela 20 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Noroeste de Minas, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	0	0,00%
De 4,99% a 4%	3	15,79%
De 3,99% a 3%	3	15,79%
De 2,99% a 2%	6	31,58%
De 1,99% a 1%	3	15,79%
Abaixo de 1%	4	21,05%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 21 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Norte de Minas, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	2	2,25%
De 4,99% a 4%	17	19,10%
De 3,99% a 3%	32	35,95%
De 2,99% a 2%	13	14,61%
De 1,99% a 1%	15	16,85%
Abaixo de 1%	10	11,24%
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 22 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Rio Doce, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	6	5,88%
De 4,99% a 4%	39	38,24%
De 3,99% a 3%	23	22,55%
De 2,99% a 2%	15	14,71%
De 1,99% a 1%	12	11,76%
Abaixo de 1%	7	6,86%
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 23 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Sul de Minas, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	19	12,26%
De 4,99% a 4%	28	18,06%
De 3,99% a 3%	27	17,42%
De 2,99% a 2%	33	21,29%
De 1,99% a 1%	30	19,36%
Abaixo de 1%	18	11,61%
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 24 – Número de municípios, absoluto e relativo, por faixa de distribuição da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida – Triângulo, 2012**

Relação percentual entre receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a RCL	Municípios	
	Abs.	%
Acima de 5%	0	0,00%
De 4,99% a 4%	0	0,00%
De 3,99% a 3%	6	17,14%
De 2,99% a 2%	7	20,00%
De 1,99% a 1%	13	37,14%
Abaixo de 1%	9	25,72%
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Pela análise das tabelas acima, percebe-se uma grande variabilidade no grau de importância dos recursos do Cota Mínima em relação à RCL entre os municípios de cada região. Para análise dessa variabilidade em cada região do Estado, foram estabelecidas 6 faixas de distribuição da relação percentual entre os recursos repassados pelo critério Cota Mínima e a RCL apurada em cada município.

Quanto à primeira faixa, em que se encontram os municípios em que a referida relação percentual é superior a 5%, ganha destaque a Região da Mata, que tem a maior participação de municípios, tanto absoluta quanto relativa. Estão nessa faixa 20 municípios da região, o que corresponde a 14,19% do total de municípios da região. A segunda região em participação na faixa é o Sul de Minas, com 19 municípios (12,26%), seguida pela Central, com 18 municípios (11,39%). Cabe destacar ainda as Regiões do Triângulo e Noroeste de Minas que não possuem nenhum município nessa faixa. O Triângulo também não possui município na faixa seguinte, em que a relação percentual está entre 4,99% e 4%.

No extremo oposto, merecem destaque as Regiões Triângulo e Central, uma vez que aproximadamente 25% dos seus municípios estão na faixa em a relação percentual é inferior a 1%. O Triângulo tem maior participação relativa nessa faixa, com 25,72%, e a Região Central tem a maior participação absoluta, 40 municípios. As regiões com a menor participação relativa nessa faixa são Jequitinhonha/ Mucuri (6,06% do total de municípios da região) e Rio Doce (6,86%).

Vale também destacar as regiões com maior participação nas faixas intermediárias. Na 2ª faixa, com percentuais entre 4,99% a 4%, a região do Rio Doce tem a maior participação relativa, 38,24% dos seus municípios. Em termos absolutos, estão empatados as Regiões Central, Mata e Rio Doce, com 39 municípios. Na 3ª faixa, que varia entre 3,99% e 3%, o Norte de Minas apresenta o maior percentual de participação, 35,95% dos seus municípios, enquanto a Região da Mata tem o maior número de municípios, 34. Na 4ª faixa, de 2,99% a 2%, destacam-se o Noroeste de Minas, em termos percentuais (31,58% do total de municípios), e o Sul de Minas, em termos absolutos (33 Municípios). Na 5ª faixa, de 1,99% a 1%, o Alto Paranaíba é a região com maior participação relativa, com 35,48% dos municípios, e o Sul de Minas, a de maior participação absoluta, com 30 dos seus municípios.

Numa análise mais global acerca da importância relativa do Cota Mínima em relação às RCL's do municípios do Estado, verifica-se que, somados os recursos do Cota Mínima de todos os municípios mineiros, estes representam 0,98% do somatório das suas RCL's. Cerca de 86% dos municípios do Estado estão acima desse valor, que representa o valor médio da relação entre Cota Mínima e RCL. A Tabela 25 apresenta o número (absoluto e relativo) de municípios acima e abaixo do valor médio acima referido em cada região.

**Tabela 25 – Número, absoluto e relativo, de municípios com valores acima e abaixo do valor médio da relação percentual entre a receita de transferência de ICMS pelo critério Cota Mínima e a Receita Corrente Líquida, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2012**

Regiões	Municípios por Região de Planejamento	Valores acima do valor médio		Valores abaixo do valor médio	
		Nº de Municípios	%	Nº de Municípios	%
Alto Paranaíba	31	26	83,87	5	16,13
Central	158	120	75,95	38	24,05
Centro-Oeste de Minas	56	46	82,14	10	17,86
Jequitinhonha/ Mucuri	66	63	95,45	3	4,55
Mata	142 (1)	130	91,54	11	7,75
Noroeste de Minas	19	16	84,21	3	15,79
Norte de Minas	89	79	88,76	10	11,24
Rio Doce	102	95	93,14	7	6,86
Sul de Minas	155	138	89,03	17	10,97
Triângulo	35	26	74,29	9	25,71
<b>Total</b>	<b>853 (1)</b>	<b>739</b>	<b>86,64</b>	<b>113</b>	<b>13,28</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 1 município da Região de Planejamento Mata não apresenta dados sobre a RCL em 2012. Por esse motivo, embora tenha sido computada para a totalização dos municípios da Região Mata (142) e dos municípios do Estado (853), a soma absoluta e relativa das colunas referentes aos valores acima e abaixo da média não correspondem a essa totalização.

Realizando a mesma análise por região de planejamento, observa-se que o peso relativo do somatório de recursos do Cota Mínima de cada região do Estado sobre o total das RCLs dos municípios integrantes da mesma região em 2012 varia entre 0,43% (Região Central) e 2,01% (Região Jequitinhonha-Mucuri). A Tabela 26 apresenta os resultados de todas as regiões.

**Tabela 26 – Peso relativo do somatório de recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima sobre o total das RCL's, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2012**

Região de planejamento	Peso ICMS cota mínima / rcl
Alto Paranaíba	1,06%
Central	0,43%
Centro-Oeste de Minas	1,28%
Jequitinhonha/ Mucuri	2,01%
Mata	1,65%
Noroeste de Minas	1,25%
Norte de Minas	1,61%
Rio Doce	1,60%
Sul de Minas	1,48%
Triângulo	0,47%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 1 município da Região de Planejamento Mata foi desconsiderado do cálculo pela inexistência de dados sobre a RCL em 2012.

### 2.3 Análise histórica da distribuição de recursos financeiros

No exame da evolução da relação percentual entre os valores repassados a cada município pelo critério Cota Mínima e a RCL de cada município, no período de 2001 a 2012, verifica-se que, embora haja grande variabilidade nas taxas de crescimento, em todos os municípios do Estado houve redução da relação percentual, isto é, o Cota Mínima perdeu importância em relação à RCL na totalidade dos municípios mineiros, no período analisado. As taxas de crescimento negativas variaram entre -6,66% e -97,61%. Considerando a relação percentual entre o somatório dos recursos do Cota Mínima e as RCLs de todos os municípios somadas, a taxa de crescimento do mesmo período foi negativa, tendo reduzido 64,10%. Cabe observar que, no cálculo das taxas de crescimento, os valores do Cota Mínima e das RCLs estão apresentados a preços correntes. A Tabela 27 apresenta a distribuição em faixas das taxas de crescimento dos municípios.

**Tabela 27 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Minas Gerais, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Acima de -90%	1	0,12%
Entre -90% e -80%	8	0,94%
Entre -80% e -70%	68	7,97%
Entre -70% e -60%	504	59,09%
Entre -60% e -50%	248	29,07%
Entre -50% e -40%	17	1,99%
Entre -40% e -30%	4	0,47%
Entre -30% e -20%	0	0,00%
Entre -20% e -10%	0	0,00%
Abaixo de -10%	1	0,12%
Sem informações sobre a RCL no período	2	0,23%
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 2 municípios – um, na região Central, em 2001, e outro, na região Mata, em 2012 – não apresentaram dados sobre a RCL no período, tendo sido desconsiderados na distribuição das faixas.

Observa-se maior concentração de municípios na faixa entre –70% e –60%, com quase 60% dos municípios do Estado. Em seguida, encontra-se a faixa entre –60% e –50%, que concentra quase 30% dos municípios mineiros. Assim, nessa duas faixas em conjunto encontram-se quase 90% de todos os municípios do Estado. Abaixo, apresentam-se as Tabelas 28 a 37 de distribuição das taxas de crescimento em cada região de planejamento.

**Tabela 28 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Alto Paranaíba, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -70% e -60%	15	48,39%
Entre -60% e -50%	15	48,39%
Entre -50% e -40%	1	3,22%
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 29 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Central, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Acima de -90%	1	0,63%
Entre -90% e -80%	6	3,80%
Entre -80% e -70%	19	12,03%
Entre -70% e -60%	86	54,43%
Entre -60% e -50%	44	27,85%
Entre -50% e -40%	0	0,00%
Entre -40% e -30%	1	0,63%
Sem informações sobre a RCL em 2001	1	0,63%
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 1 município desta região não apresentou dados sobre a RCL em 2001, tendo sido desconsiderado na distribuição das faixas.

**Tabela 30 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Centro-Oeste de Minas, 2001-2012**

Faixas de Distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -80% e -70%	5	8,93%
Entre -70% e -60%	34	60,71%
Entre -60% e -50%	16	28,57%
Entre -50% e -40%	1	1,79%
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 31 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Jequitinhonha/ Mucuri, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -80% e -70%	7	10,61%
Entre -70% e -60%	41	62,12%
Entre -60% e -50%	15	22,73%
Entre -50% e -40%	3	4,54%
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 32 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Mata, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -90% e -80%	1	0,70%
Entre -80% e -70%	10	7,04%
Entre -70% e -60%	92	64,79%
Entre -60% e -50%	37	26,06%
Entre -50% e -40%	1	0,70%
Sem informações sobre a RCL em 2012	1	0,70%
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 1 município desta região não apresentou dados sobre a RCL em 2012, tendo sido desconsiderado na distribuição das faixas.

**Tabela 33 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Noroeste de Minas, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -80% e -70%	2	10,53%
Entre -70% e -60%	9	47,37%
Entre -60% e -50%	7	36,84%
Entre -50% e -40%	1	5,26%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 34 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Norte de Minas, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -80% e -70%	12	13,48%
Entre -70% e -60%	61	68,54%
Entre -60% e -50%	15	16,86%
Entre -50% e -40%	1	1,12%
Total	89	100,00%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 35 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Rio Doce, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -80% e -70%	5	4,90%
Entre -70% e -60%	70	68,63%
Entre -60% e -50%	25	24,51%
Entre -50% e -40%	1	0,98%
Entre -40% e -30%	1	0,98%
Total	102	100,00%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 36 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Sul de Minas, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre -90% e -80%	1	0,65%
Entre -80% e -70%	5	3,23%
Entre -70% e -60%	86	55,48%
Entre -60% e -50%	58	37,42%
Entre -50% e -40%	5	3,22%
Total	155	100,00%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 37 – Número de municípios, em valores absoluto e relativo, por faixa da taxa de crescimento da relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL – Triângulo, 2001-2012**

Faixas de distribuição	Municípios	
	Abs.	%
Entre – 80% e – 70%	3	8,57%
Entre – 70% e – 60%	11	31,43%
Entre – 60% e – 50%	15	42,86%
Entre – 50% e – 40%	3	8,57%
Entre – 40% e – 30%	2	5,71%
Entre – 30% e – 20%	0	0,00%
Entre – 20% e – 10%	0	0,00%
Abaixo de – 10%	1	2,86%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Pela análise dos dados, é possível perceber que, na maioria das regiões de planejamento, há uma grande concentração de municípios na faixa entre –70% e –60%. Isso ocorre nas Regiões Central (54,43%), Centro-Oeste de Minas (60,71%), Jequitinhonha-Mucuri (62,12%), Mata (64,79%), Noroeste de Minas (47,37%), Norte de Minas (68,54%), Rio Doce (68,63%) e Sul de Minas (55,48%). No Alto Paranaíba, dividem o mesmo número de municípios as faixas entre –70% e –60% e entre –60% e –50%, com 48,39% cada uma. No Triângulo, a faixa entre –60% e –50% é a que detém o maior número de municípios, correspondendo a 42,86%.

### 3 CONCLUSÃO

Os recursos repassados aos municípios mineiros por meio do critério Cota Mínima perderam importância no período de 2001 a 2012, se comparados com os valores das RCLs dos municípios. Vale lembrar que, em 2012, os valores do Cota Mínima representam menos de 6% da RCL em todos os municípios do Estado, conforme citado na seção 2.2. A perda de importância fica clara pela observação das taxas de crescimento negativas da relação percentual entre Cota Mínima e RCL, verificadas em todos os municípios do Estado, nesse período. Salienta-se que o decréscimo ocorrido foi significativo na quase totalidade dos municípios. Em quase 60% dos municípios, a taxa ficou entre –70% e –60%. Em mais de 80% dos municípios de todas as regiões de planejamento, as taxas de crescimento negativas foram superiores a – 50%.

A razão disso é o crescimento, em termos nominais, das RCLs dos municípios muito superior ao crescimento dos recursos do Cota Mínima, também em termos nominais, no período analisado. Enquanto a taxa de crescimento do somatório das RCLs dos municípios, no período, foi de 280,80%, a taxa de crescimento do total de recursos distribuídos aos municípios do Estado pelo critério Cota Mínima correspondeu a 36,70%.

Desse modo, a perda de importância dos repasses pelo critério Cota Mínima como fonte de recursos dos municípios pode sugerir que talvez não seja mais tão necessário garantir um valor mínimo de repasse, igual para todos. Mesmo porque, embora a parcela distribuída seja igual para todos, o que ela representa para cada município é muito variável, conforme demonstram as comparações com a população e a RCL dos municípios. Assim, dependendo da intenção do legislador quanto aos objetivos da distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios, o percentual atribuído ao critério poderia ser remanejado, pelo menos parcialmente, para melhor atender a esses objetivos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

## APÊNDICE

**Tabela 1 – Relação percentual entre os recursos transferidos de ICMS para os municípios pelo critério Cota Mínima e a RCL, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2012**

Faixas de Distribuição	Alto Paranaíba		Central		Centro-Oeste de Minas		Jequitinhonha/Mucuri		Mata		Noroeste de Minas		Norte de Minas		Rio Doce		Sul de Minas		Triângulo		
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	
Acima de 5%	1	3,23%	18	11,39%	4	7,14%	2	3,03%	20	14,08%	0	0,00%	2	2,25%	6	5,88%	19	12,26%	0	0,00%	
De 4,99% a 4%	4	12,90%	39	24,68%	12	21,43%	11	16,66%	39	27,46%	3	15,79%	17	19,10%	39	38,24%	28	18,06%	0	0,00%	
De 3,99% a 3%	7	22,58%	24	15,19%	7	12,50%	21	31,82%	34	23,94%	3	15,79%	32	35,95%	23	22,55%	27	17,42%	6	17,14%	
De 2,99% a 2%	3	9,68%	18	11,39%	11	19,64%	13	19,70%	22	15,49%	6	31,58%	13	14,61%	15	14,71%	33	21,29%	7	20,00%	
De 1,99% a 1%	11	35,48%	19	12,03%	12	21,43%	15	22,73%	15	10,56%	3	15,79%	15	16,85%	12	11,76%	30	19,36%	13	37,14%	
Abaixo de 1%	5	16,13%	40	25,32%	10	17,86%	4	6,06%	11	7,75%	4	21,05%	10	11,24%	7	6,86%	18	11,61%	9	25,72%	
Sem informação	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,70%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100,00%</b>	<b>158</b>	<b>100,00%</b>	<b>56</b>	<b>100,00%</b>	<b>66</b>	<b>100,00%</b>	<b>142</b>	<b>100,00%</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>	<b>89</b>	<b>100,00%</b>	<b>102</b>	<b>100,00%</b>	<b>155</b>	<b>100,00%</b>	<b>35</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Nota: 1 município da região Mata não apresentou dados sobre a RCL em 2012, tendo sido desconsiderado na distribuição das faixas.



## CAPÍTULO 13 – CRITÉRIO MUNICÍPIOS MINERADORES

**Ana Carolina Pinheiro Euclides**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas – ALMG.

**Mariana Navarro Paolucci**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

A Lei nº 12.040, de 1995<sup>1</sup> determinou que um percentual<sup>2</sup> da parcela do ICMS destinado aos municípios deveria ser distribuído conforme o critério Municípios Mineradores. A própria Constituição do Estado, no § 2º do art. 253, determina que a lei que estabelecer o critério de rateio da parte disponível do ICMS, reservará percentual específico para os municípios considerados mineradores – sem, no entanto, definir critérios para a classificação desses municípios.

Atualmente, essa distribuição é feita com base na percentagem média do Imposto Único sobre Minerais – IUM – recebido pelos municípios mineradores em 1988, determinada de acordo com índice elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais – SEF.

O IUM foi criado pela Constituição Federal de 1967<sup>3</sup>, tendo sido regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.038, de 1969<sup>4</sup>. Com a promulgação da Constituição da República de 1988<sup>5</sup>, esse imposto deixou de vigorar.

Como forma de compensação aos municípios que o recebiam, o Estado de Minas Gerais instituiu o repasse de valores do ICMS a municípios mineradores desde antes da edição da Lei nº 12.040, em 1995. Isso porque a Lei nº 9.758, de 1989<sup>6</sup>, previu que,

- 
- 1 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)
  - 2 Esse percentual seria de 1,50000% em 1996, 0,75000% em 1997 e 0,11000% a partir de 1998.
  - 3 BRASIL. Constituição (1967.) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, s.d.
  - 4 BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.038, de 21 de outubro de 1969**. Estabelece normas relativas do Imposto Único sobre Minerais e dá outras providências.
  - 5 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.
  - 6 MINAS GERAIS. **Lei nº 9.758, de 10 de fevereiro de 1989**. Altera a Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, e dá outras providências.

até que se desse a regulamentação da distribuição do ICMS aos municípios, deveria ser garantido aos municípios valor idêntico àquele que era percebido por esses entes federativos a título de IUM. Meses depois, a Lei nº 9.934, de 1989<sup>7</sup>, determinou que, a partir de 1º de março de 1989, seria devido aos municípios mineradores o valor atualizado, equivalente ao percentual médio do IUM, por eles recebido em 1988. Esse valor correspondia a 5,61% do valor total do ICMS devido aos municípios e era repassado quinzenalmente.

A Lei nº 12.040, de 1995, alterou o percentual para 1,5% e previu que ele diminuiria progressivamente até atingir 0,11 em 1998. Com o advento da Lei nº 18.030, de 2009<sup>8</sup>, ficou definido que o percentual da parcela do ICMS a ser repassada com base no critério Municípios Mineradores, a partir de 2011, seria reduzido para 0,01% do total do ICMS repassado pelo Estado aos municípios por critérios que não o VAF.

## 2 ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS MUNICÍPIOS AO CRITÉRIO

Em consequência da natureza do critério, o número de municípios que dele se beneficiam é fixo e soma 370, o que corresponde a 43,37% dos municípios do Estado.

### 2.1 Análise da distribuição de recursos financeiros do critério

Inicialmente, cabe dizer que todas as regiões de planejamento são contempladas com distribuição de recursos com base no critério Municípios Mineradores e que a impossibilidade de acréscimo ou retirada de municípios impede qualquer alteração da distribuição dos valores entre as regiões d.mento ao longo dos anos.

Da análise da distribuição de recursos financeiros observa-se que:

- de 2000 a 2012, o valor distribuído com base nesse critério vinha em crescimento leve e contínuo – com exceção dos anos de 2002 e 2003, nos quais houve uma ligeira queda – até 2011, quando passou a surtir efeito a alteração perpetrada pela Lei do ICMS Solidário, que determinou a redução do percentual destinado ao critério de 0,11% para 0,01%. Tal redução levou a uma queda de 90,46% do valor recebido pelos municípios por meio do critério Municípios Mineradores. Em 2010, foram distribuídos R\$7.092.894,29, enquanto em 2011 apenas R\$676.647,53 foram repassados aos mesmos municípios;
- a Região Central é a que mais recebe recursos, concentrando 76,99% do total distribuído, seguida da Região Sul de Minas, com 6,35%. As outras oito regiões de planejamento respondem, somadas, por apenas 16,66% dos recursos distribuídos pelo critério. A Região Rio Doce é a que menos recebe – 0,45% do total destinado às dez regiões de planejamento do Estado.

7 MINAS GERAIS. Lei nº 9.934, de 24 de julho de 1989. Dá nova redação ao artigo 8º da Lei nº 9.758, de 10 de fevereiro de 1989, e dá outras providências.

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

- dos 370 municípios que recebem repasses pelo critério Municípios Mineradores, a maioria – 249 – está localizada acima da linha mediana. Por sua vez, menos da metade – 121 municípios – está localizada abaixo da linha mediana;
- os municípios localizados acima da linha mediana recebem 38,17 vezes mais do que aqueles localizados abaixo da linha mediana.

A análise dos dados mostra que o critério não contribui para reduzir a desigualdade da distribuição do ICMS almejada pela legislação que regulamenta essa distribuição, uma vez que contempla, em sua grande maioria, municípios posicionados acima da linha mediana de apropriação média de receita de ICMS.

## 2.2 Análise da aderência do critério à política pública

O critério Municípios Mineradores foi criado com o objetivo de compensar os municípios que recebiam recursos oriundos do IUM e que deixaram de recebê-lo por causa da extinção do tributo em 1988. Conforme relatado anteriormente, desde a instituição do repasse de valores do ICMS sob esse argumento, o percentual destinado a ele diminuiu consideravelmente devido à instituição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM –, que vem atender ao mesmo objeto do critério.

No entanto, conforme mencionado, a Constituição do Estado determina que seja reservado percentual específico para os municípios considerados mineradores quando do estabelecimento de critérios de rateio do ICMS. Dessa forma, e não havendo alteração do texto constitucional, há de se considerar os municípios mineradores no repasse da parcela do ICMS regulada por lei.

No que se refere à CFEM, a Constituição da República, no § 1º do art. 20, assegura aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e a órgãos da administração direta da União participação no resultado da exploração mineral ou compensação financeira por essa exploração. A CFEM é devida por toda e qualquer pessoa física ou jurídica que explora substâncias minerais para fins de aproveitamento econômico. O valor a ser pago é calculado sobre o valor do faturamento líquido, obtido por ocasião da venda do produto mineral. As alíquotas aplicadas sobre o faturamento líquido para obtenção do valor da CFEM variam de acordo com a substância mineral.

Do total arrecadado com a CFEM, 65% vão para o município produtor com o objetivo de serem aplicados em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em benefício da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação, sendo vedado o seu uso para pagamento de dívida ou do quadro permanente de pessoal.

Há que se destacar que muitos municípios que hoje têm suas economias fortemente relacionadas às atividades extrativas minerais não tinham essas características em 1988

– ano-base para o cálculo do ICMS pelo critério Municípios Mineradores –, o que torna o critério defasado quanto a esse aspecto. Além disso, conforme dito anteriormente, a CFEM é responsável por compensar os municípios pela exploração mineral em seus territórios e seus valores são bem superiores aos distribuídos pelo critério Municípios Mineradores.

No ano de 2012, a CFEM rendeu aos municípios mineiros a quantia de R\$ 974.548.269,60, valor 1.495 vezes maior do que o distribuído por meio do critério Municípios Mineradores, que foi de R\$ 651.761,36. Em 2012, 370 municípios obtiveram receitas de ICMS com base no critério Municípios Mineradores, enquanto 434 receberam recursos oriundos da CFEM, havendo uma interseção de 269, que receberam por ambas as fontes.

Assim, tem-se que 101 municípios recebem recursos do ICMS por conta da produção minerária, mas não abrigam mais esse tipo de atividade em seu território, uma vez que não fizeram jus ao recebimento de valores oriundos da CFEM no ano de 2012. Em outras palavras, quase 30% dos municípios aptos ao recebimento de recursos do critério Municípios Mineradores não mais se enquadram na classificação de “municípios mineradores” e não deveriam continuar sendo compensados pela perda de recursos do IUM.

Cabe acrescentar que a produção mineral gera, ainda, repasse aos municípios por meio do VAF proveniente da indústria extrativa mineral. De acordo com a FJP, em 2009, 467 municípios do Estado recebiam repasses de ICMS decorrentes do VAF da indústria extrativa mineral. Dessa forma, os municípios que recebem repasses do critério Municípios Mineradores e que ainda abrigam atividade de produção mineral em seus territórios já fazem jus ao recebimento de repasses de ICMS com base no VAF.

A progressiva redução do percentual destinado ao critério aponta para o reconhecimento de que ele não mais atende aos propósitos que ensejaram sua inclusão na Lei nº 12.040, de 1995. Ele não contribui para reduzir a desigualdade da distribuição do ICMS e privilegia municípios que não possuem atividade mineral e, conseqüentemente, não precisariam mais ser compensados com a perda de recursos do IUM. Com relação aos municípios que ainda possuem atividade mineral, conforme foi dito, esses fazem jus ao recebimento da CFEM. Diante do comando constitucional que determina que os municípios mineradores sejam contemplados no rateio do ICMS, o critério em análise poderia passar por uma revisão de seus parâmetros, mas não deveria ser excluído. Assim, apenas uma emenda à Constituição que revogasse o § 2º do art. 253 seria capaz de permitir que os municípios mineradores não fossem contemplados no rateio da parte disponível do ICMS.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 1.038, de 21 de outubro de 1969**. Estabelece normas relativas do Imposto Único sobre Minerais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1038.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 9.758, de 10 de fevereiro de 1989**. Altera a Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=9758&comp=&ano=1989>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 9.934, de 24 de julho de 1989**. Dá nova redação ao artigo 8º da Lei nº 9.758, de 10 de fevereiro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=9934&comp=&ano=1989>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.) Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.



## CAPÍTULO 14 – CRITÉRIO RECURSOS HÍDRICOS

**Ana Carolina Pinheiro Euclides**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas – ALMG.

**Mariana Navarro Paolucci**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

O critério Recursos Hídricos foi criado pela Lei do ICMS Solidário em 2009 (Lei nº 18.030, de 2009<sup>1</sup>) e passou a vigorar a partir de 2011. Trata-se de 0,25% a ser destinado aos municípios que possuem área alagada por reservatório de água destinado à geração de energia e que não sejam sede da usina. Em outras palavras, não entram no cálculo as áreas de reservatório destinado à geração de energia e que se encontrem no território do município sede da usina cujo movimento econômico tenha sido utilizado para apuração do critério VAF.

O cálculo do repasse de recurso tem como base a apuração do valor adicionado das operações de geração de energia elétrica de cada usina, e a área do reservatório utilizada para o cálculo do repasse é determinada por dados fornecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

### 2 ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS MUNICÍPIOS AO CRITÉRIO

Em 2011, 103 municípios fizeram jus ao recebimento de recursos com base no presente critério, tendo esse número aumentado para 105<sup>2</sup> no ano de 2012.

#### 2.1 Análise da distribuição de recursos financeiros do critério

Inicialmente, cabe dizer que apenas a Região Noroeste de Minas não recebe recursos oriundos do critério Recursos Hídricos e que, tendo o critério sido instituído em 2011, a análise se dá apenas com os dados dos anos 2011 e 2012.

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

2 Os dois municípios incluídos de 2011 para 2012 foram Berilo (Jequitinhonha-Mucuri) e Indianópolis (Triângulo Mineiro).

A análise da distribuição de recursos financeiros nos mostra que:

- do ano de 2011 para o ano de 2012, 35 municípios tiveram acréscimo no montante recebido, enquanto 70 municípios receberam menos em 2012 do que em 2011;
- a Região Triângulo Mineiro é a que mais recebe recursos por meio do critério Recursos Hídricos – 66,42% do total distribuído em 2011 e 64,51% em 2012;
- 65,71% dos municípios contemplados pertencem à faixa acima da linha mediana;
- a Região Sul é a que apresenta o maior índice percentual de municípios localizados acima da linha mediana que recebem recursos do critério Recursos Hídricos.

A análise dos dados nos mostra que, do ponto de vista da busca da redução da desigualdade na distribuição do ICMS almejada pela legislação que a regulamenta, o critério Recursos Hídricos contribui, apenas parcialmente, para que municípios situados abaixo da linha mediana tenham acréscimo de recursos, uma vez que, em sua grande maioria, contempla municípios localizados acima da linha mediana. Por outro lado, como será demonstrado a seguir, o critério possui caráter compensatório importante para os municípios beneficiados.

## 2.2 Análise da aderência do critério à política pública

O critério Recursos Hídricos foi criado com o objetivo de compensar os municípios pela perda de porção de terra destinada à formação de reservatórios para fins de geração de energia elétrica. Isso se justifica, uma vez que o alagamento de grandes áreas restringe o exercício de atividades econômicas no local. Além disso, os municípios contemplados por este critério não recebem recursos do ICMS oriundos da atividade econômica da usina por meio do VAF.

Cabe destacar que o valor distribuído por meio do critério Recursos Hídricos não é o único repassado aos municípios com base em produção de energia hidrelétrica e na perda de produtividade devida ao alagamento de áreas. Isso porque a Constituição da República<sup>3</sup>, no § 1º do art. 20, assegura aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e a órgãos da administração direta da União participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica ou compensação financeira por essa exploração. Trata-se de um percentual que as concessionárias de geração hidrelétrica pagam pela utilização de recursos hídricos – 6,75% do valor da energia produzida<sup>4</sup>. A Aneel é responsável por gerenciar a arrecadação e a distribuição dos recursos entre os beneficiários. Do total arrecadado, 45% são destinados aos municípios.

3 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

4 O total a ser pago é calculado segundo uma fórmula padrão:  $CF = 6,75\% \times \text{energia gerada no mês} \times \text{Tarifa Atualizada de Referência} - \text{TAR}$ . A TAR é definida anualmente por meio de Resolução Homologatória da ANEEL.

Apesar da semelhança entre o critério Recursos Hídricos da Lei do ICMS Solidário e a compensação financeira instituída pela Constituição da República, requisitos necessários para o repasse de valor de um e de outro os diferenciam. Conforme já dito, a Lei do ICMS Solidário contempla apenas municípios que possuem áreas alagadas e que não são sede da usina. Por sua vez, a Constituição e as leis federais que regulam a matéria<sup>5</sup> determinam o repasse de parte do valor arrecadado a título de compensação financeira aos municípios em cujos territórios estejam localizadas instalações destinadas à produção de energia elétrica ou que tenham áreas alagadas por água dos respectivos reservatórios. Além disso, a compensação financeira, além de se basear na área alagada e na existência de instalações destinadas à geração de energia para repasse de valores aos municípios, também leva em conta o ganho de energia por regularização de vazão. Isso porque a quantidade total de energia gerada em uma usina hidrelétrica não se deve somente à água existente em seu próprio reservatório. A geração de parte dessa energia só se torna possível devido à água represada nos reservatórios de outras usinas. Assim, o coeficiente de repasse representa o percentual da compensação financeira que permanecerá na usina pagadora e o percentual a ser distribuído entre os reservatórios de montante. Esse percentual é calculado considerando a diferença entre a energia gerada pela central hidrelétrica quando todos os reservatórios situados a montante estão operando a fio d'água e a energia gerada quando esses reservatórios estão regularizando a vazão. Após o rateio pelo ganho de energia, a parcela destinada a cada reservatório é dividida entre os municípios atingidos na proporção da área inundada.

Reside, assim, nos dois institutos, importante diferença conceitual. A análise da lei estadual nos leva a crer que o seu objetivo é compensar municípios que não recebem repasses de ICMS com base no VAF e que contam com restrição de exercício de atividades econômicas em seu território, ao passo que as normas federais buscariam compensar os municípios e os estados pelo uso de recursos naturais, no caso, dos recursos hídricos, além de “premiar” a regularização da vazão de forma a contribuir para otimizar a geração de energia no País<sup>6</sup>. Dessa forma, podemos considerar que existe uma complementaridade entre os repasses, e não uma sobreposição. No entanto, a comparação dos valores repassados por um e por outro instrumento revela uma grande discrepância, mostrando que o repasse pelo critério Recursos Hídricos representa apenas pouco mais de 5% do que o Estado de Minas Gerais como um todo recebe a título de compensação financeira<sup>7</sup>.

5 BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF).

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

6 Importante ressaltar que, conforme as Leis Federais nºs 7.990, de 1989 e 9.427, de 1996, as Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs – estão isentas do pagamento da compensação financeira e, conseqüentemente, não geram repasse de recursos aos municípios nos quais estão localizadas.

7 Há que se destacar que, conforme o que já foi dito, o critério estadual abrange uma quantidade menor de municípios se comparado ao repasse da compensação financeira pela União.

Tem-se que, no ano de 2011, o Estado de Minas Gerais recebeu, a título de compensação financeira instituída pela Constituição da República, o valor de R\$ 132.939.525,26. Além disso, os municípios mineiros receberam a mesma quantia, uma vez que do total arrecadado de compensação, 45% se destinam aos Estados, 45% se destinam aos municípios atingidos pelos reservatórios das UHEs e 10% ficam com a União. Assim, conclui-se que no ano de 2011 o Estado de Minas Gerais recebeu um total de R\$ 265.879.050,52. Em 2012 esse valor chegou a R\$ 310.493.907,38. Por sua vez, o Estado de Minas Gerais repassou aos seus municípios, com base na lei do ICMS Solidário, R\$ 16.128.381,74 em 2011 e R\$ 16.294.164,09 em 2012.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9427cons.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9648cons.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

## CAPÍTULO 15 – CRITÉRIO MUNICÍPIOS SEDE DE ESTABELECIMENTOS PENITENCIÁRIOS

Gustavo Gomes Machado

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Direitos Humanos e Segurança Pública – ALMG.

### 1 OBJETIVOS E FORMA DE CÁLCULO

O critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários incrementa os repasses do ICMS aos municípios onde existem estabelecimentos prisionais no Estado. Nesse sentido, reserva-se 0,1% do montante do ICMS para distribuição aos municípios que atendem a esse critério. Quanto maior a população prisional do município, maior será o repasse.

O cálculo é feito com base na relação percentual entre a média da população carcerária de cada município do Estado onde existem estabelecimentos penitenciários, de que trata o art. 71 da Lei nº 11.404, de 25/1/1994<sup>1</sup>, e a média da população carcerária total desses municípios, apurada em cada exercício, fornecida pela Secretaria de Estado de Defesa Social.

Para que o município tenha direito a receber recursos provenientes do critério em análise, ele deve abrigar em seu território pelo menos uma unidade destinada à privação de liberdade, nos termos da citada Lei nº 11.404, que regula a execução das medidas privativas de liberdade e restritivas de direito, bem como a manutenção e a custódia do preso provisório.

Pelo fato de a implementação e a gestão de unidades prisionais serem de competência estadual, a decisão sobre a localização dos estabelecimentos prisionais é do Estado, não sendo possível ao município, por sua exclusiva iniciativa, ampliar sua cota-parte no critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários do ICMS Solidário. Disso resulta a natureza compensatória ou indenizatória desse critério, na medida em que sua concessão busca retribuir ao município o esforço decorrente da existência de unidade prisional estadual em seu território, já que os presos e a migração de suas famílias para o município tendem a ampliar a demanda local por infraestrutura, projetos sociais e serviços públicos.

---

1 MINAS GERAIS. Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994. Contém normas de execução penal.

Apesar de a gestão do sistema prisional ser de competência estadual, o município pode concorrer indiretamente para aumentar sua participação no contingente da população prisional realizando parcerias com o Estado para, por exemplo, ceder terrenos para a construção de novos presídios.

Registre-se, todavia, que a existência de unidade prisional pode ser considerada positiva para o município e sua região no que toca à efetividade da política de segurança pública, visto que a insuficiência de vagas prisionais prejudica o funcionamento do sistema de justiça criminal como um todo.

## 2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELO CRITÉRIO

O critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários foi implementado recentemente como forma de distribuição de recursos do ICMS aos municípios, sendo parte das novidades introduzidas pela Lei do ICMS Solidário<sup>2</sup>. Com dados disponíveis somente para os anos de 2011 e 2012, não é possível a realização de uma análise quantitativa por meio da série histórica de seu impacto na distribuição de recursos em discussão. A análise que se segue, portanto, estará focada na qualidade do critério.

Além disso, a pouca variabilidade de dados comparando-se os anos de 2011 e 2012 denota coerência nos dados disponíveis<sup>3</sup> para esses anos. Assim, a análise se fará com base nos dados de 2012.

A maior parte dos municípios do Estado não possui estabelecimento prisional, resultando disso que 568 municípios não receberam recursos do critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários no ICMS Solidário. Apenas 285 foram contemplados por esse critério em 2012, o que equivale a 33,4% do total de municípios do Estado.

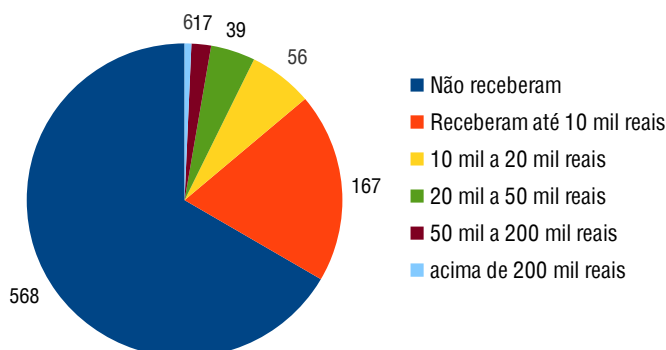
Como há concentração das maiores e principais unidades prisionais do Estado em poucos municípios, houve também concentração dos recursos distribuídos pelo critério, com grande prevalência da Região Central do Estado em relação às demais.

---

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

3 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Gráfico 1 – Municípios por classe receita de transferida de ICMS pelo critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários – Minas Gerais, 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Considerados os 285 municípios beneficiados, a maior parte deles, 167 (58,6%), receberam até R\$10.000,00 por meio do critério em análise. Desses, 9 receberam menos de R\$1.000,00.

Por outro lado, 6 municípios receberam acima de R\$200.000,00, cada. Os municípios que possuem maiores médias de população prisional e, portanto, receberam mais recursos, foram: Ribeirão das Neves, São Joaquim de Bicas, Uberlândia, Contagem, Belo Horizonte e Juiz de Fora. Note-se que 4 pertencem à região Central. (Ver Tabela 1.)

**Tabela 1 – Dez municípios que mais receberam recursos transferidos de ICMS pelo critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários – Minas Gerais, 2012**

Posição	Município	R\$
1º	Ribeirão das Neves	634.168,71
2º	São Joaquim de Bicas	496.521,66
3º	Uberlândia	285.566,36
4º	Contagem	267.646,50
5º	Belo Horizonte	245.961,11
6º	Juiz de Fora	214.628,93
7º	Governador Valadares	144.689,08
8º	Montes Claros	119.758,67
9º	Betim	107.449,01
10º	Unai	100.374,39

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Como são relativamente poucas as unidades prisionais do Estado, há uma tendência de se localizarem esses estabelecimentos nos principais polos macrorregionais. Nesse sentido, destacam-se como maiores beneficiários do critério em análise em cada região de planejamento suas cidades-polo, a saber:

**Tabela 2 – Polos regionais por ordem no ranking de recebimento de recursos transferidos de ICMS pelo critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários – Minas Gerais, 2012**

Posição no <i>ranking</i>	Município	Região
3º	Uberlândia	Triângulo
5º	Belo Horizonte	Central
6º	Juiz de Fora	Mata
7º	Governador Valadares	Rio Doce
8º	Montes Claros	Norte
10º	Unaí	Noroeste
11º	Três Corações	Sul
13º	Teófilo Otoni	Jequitinhonha/Mucuri
21º	Divinópolis	Centro-oeste
36º	Araxá	Alto Paranaíba

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Deve-se frisar que os 285 municípios que recebem recursos do ICMS pelo critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários cumprem funções regionais, atendendo presos de outros municípios da comarca e até da macrorregião em que se situam.

### 3 CONCLUSÕES

O critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários evidencia natureza indenizatória, pois busca compensar com recursos os municípios que abrigam estabelecimentos prisionais.

Diversos estudos apontam um elevado ônus que deve ser suportado pelas prefeituras municipais onde há unidades prisionais em funcionamento, em áreas como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Além de os próprios presos serem usuários de serviços municipais, especialmente na área de saúde, a concentração de detentos estimula a migração de suas famílias para o município onde se localiza a unidade prisional, ampliando a demanda por infraestrutura, projetos sociais e serviços públicos.

Ribeirão das Neves concentra o maior número de vagas em unidades prisionais do Estado, tendo recebido cerca de R\$634.000,00 de ICMS em 2012. Além desse município, outros quatro da Região Metropolitana de Belo Horizonte se destacam entre os 10 maiores beneficiários: São Joaquim de Bicas, Contagem, Belo Horizonte e Betim, respectivamente 2º, 4º, 5º e 9º lugares no *ranking*. Esses quatro municípios recebem 27% do total distribuído pelo critério.

Devido à natureza indenizatória do critério Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários na Lei do ICMS Solidário, a concentração da repartição de recursos nos municípios com maior população prisional pode ser considerada pertinente. No entanto, como o repasse do critério totaliza somente 0,1% do montante do ICMS, provavelmente ele não permite indenizar todos os custos do município sede com os presos.

## REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994**. Contém normas de execução penal. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11404&comp=&ano=1994&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11404&comp=&ano=1994&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.



## CAPÍTULO 16 – CRITÉRIO ESPORTES

**Cristiane Marçal dos Santos Martins**

Consultora da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte – ALMG.

**Gustavo Rafael da Silva Faria**

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Educação, Cultura e Esporte – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO ESPORTES

Por meio do critério Esportes, criado pela Lei 18.030, de 2009, 0,1% da receita do produto da arrecadação do ICMS devida aos municípios é distribuída àqueles que comprovem a existência de conselho municipal de esporte em funcionamento, proporcionalmente às atividades esportivas realizadas no município.

A distribuição desse recurso, regulamentada atualmente pelo Decreto nº 45.393, de 9/6/2010<sup>1</sup>, e pela Resolução da então Secretaria de Esportes e Juventude – Seej – nº 13, de 8/3/2013<sup>2</sup>, é realizada com base no Índice de Esportes – IE – municipal, calculado do seguinte modo:

IE =	$\frac{\sum(N \times P \times NM \times NA)}{\sum MB}$
------	--

Sendo:

- a) N: nota da atividade esportiva desenvolvida pelo município
- b) P: peso da receita corrente líquida *per capita*;
- c) NM: número de modalidades esportivas em que o município participa em cada atividade esportiva;

1 MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.393, de 9 de junho de 2010**. Regulamenta o critério Esportes estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

2 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude. **Resolução nº 13, de 7 de março de 2013**. Dispõe sobre o critério Esportes do ICMS Solidário – ICMS Esportivo, estabelecido pela Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 45.393, de 9 de junho de 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esporte. **Resolução nº 52, de 10 de dezembro de 2014**. Altera a Resolução SEEJ nº13/2013, que dispõe sobre o critério Esportes do ICMS Solidário – ICMS Esportivo, estabelecido pela Lei 18.030 de 12 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 45.393, de 9 de junho de 2010, e dá outras providências.

- d) NA: número de atletas participantes em cada atividade esportiva;
- e) MB: notas de todos os municípios beneficiados.

Assim, o IE é a relação percentual entre a pontuação final do município e o somatório da pontuação de todos os municípios habilitados no critério.

Passaremos, a seguir, à descrição das variáveis consideradas para o cálculo do índice.

#### **a) Nota da atividade esportiva desenvolvida pelo município – N**

Consideram-se atividades esportivas as categorias mencionadas no Anexo V da Lei do ICMS Solidário<sup>3</sup> e descritas na Resolução Seej nº 13, de 2013, nas quais são classificados os eventos, programas e projetos esportivos informados pelos municípios, para fins de pontuação, quais sejam:

#### **Atividades de peso 0,5**

- Programas Socio-Educacionais – PSE: programas/projetos de caráter social voltados à promoção do esporte no contraturno escolar, bem como à promoção da prática esportiva em presídios, centros de internação provisória, centros de recuperação de dependentes químicos, instituições psiquiátricas e entidades similares, cuja periodicidade mínima seja de três vezes por semana, durante três horas diárias.
- Minas Olímpica Jogos de Minas – JIMI: competição de esporte especializado formulado e implementado pela órgão responsável pelo esporte no Estado.
- Atividades de Futebol Amador – AFA: programas/projetos voltados à iniciação ou aperfeiçoamento esportivo que tenham por finalidade exclusivamente o fomento ao futebol de campo não profissional.
- Atividades de Lazer – AL: programas/projetos que estimulem a realização de atividades esportivas benéficas à saúde física e/ou mental do participante.
- Xadrez na Escola – XE: programas/projetos, restritos a estabelecimentos de ensino, que utilizem a prática de xadrez como instrumento pedagógico, incluindo-se competições intermunicipais e regionais.
- Academia na Escola – AE: programas/projetos, restritos a estabelecimentos de ensino, que objetivem a iniciação e a especialização de qualquer modalidade esportiva, excetuando-se a oferta da disciplina educação física nas escolas.
- Instalação/ Reforma/ Equipamento Esportivo – IREE: programas/projetos voltados para construção e reforma de instalação esportiva, aquisição e disponibilização de equipamento esportivo.

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Acesso em: 14 ago. 2015.

**Atividades de peso 1,0:**

- Esporte para Pessoas com Deficiência – EPD: programas/projetos voltados à inclusão social, por meio do esporte, de cidadãos com deficiência.
- Jogos Escolares Municipais – JEM: programas/projetos para promoção de jogos esportivos, restritos aos alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino sediados no município, incluindo competições municipais seletivas para competições de âmbito estadual.
- Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais – JEMG: jogos esportivos de caráter educacional formulados e implementados pelo órgão responsável pelo esporte no Estado em parceria com a Secretaria de Estado de Educação.
- Esporte Terceira Idade – ETI: programas/projetos voltados à prática esportiva orientada e melhoria do condicionamento físico de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.
- Qualificação Agente Esportivo – QAE: programas/projetos voltados à capacitação ou qualificação de agentes envolvidos com a política pública do esporte ou com a cadeia produtiva do esporte.

**Atividade de peso 1,5:**

- Outros Programas/Projetos – PP<sup>4</sup>: demais programas/projetos esportivos não abrangidos pelas descrições das outras atividades e que promovam ou estimulem a prática desportiva de rendimento bem como o desenvolvimento da cadeia produtiva do esporte.

Para a concessão de nota por atividades esportivas, são considerados todos os eventos, projetos e programas esportivos informados à Secretaria de Esportes realizados no município – independentemente da entidade organizadora e da natureza dos recursos despendidos para sua realização –, bem como a participação de atletas representantes do município em competições realizadas em outras localidades.

De acordo com o inciso I do art. 15 da Resolução Seej nº 13, de 2013, a apresentação de pelo menos um evento/projeto/programa em cada atividade esportiva credencia o município a receber a nota máxima da atividade, exceto no caso da atividade IREE, em que pontuação é definida pelo Anexo IV da citada resolução.

---

4 São considerados programas/projetos para o desenvolvimento da cadeia produtiva do esporte: realização de evento esportivo regional de grande porte; existência de lei municipal de incentivo ao esporte; existência de fundo municipal de incentivo ao esporte; promoção ou participação de agentes esportivos municipais em conferências que tenham como objetivos discutir temas relevantes para o desenvolvimento da cadeia produtiva do esporte; sediamiento de etapas do Jemg, Jimi, Jogos Escolares Brasileiros e Jogos Abertos Brasileiros.

**b) Peso da receita corrente líquida *per capita* – P**

Os municípios podem alcançar até 10 pontos, de maneira inversamente proporcional às 10 faixas de receita corrente líquida *per capita* definidas no Anexo V da Lei nº 18.030, de 2009. Cita-se, como exemplo, que o peso do componente P da fórmula do critério Esporte será 1 para os municípios que contem mais de R\$ 3.000,00 de receita corrente líquida *per capita* e 10 para os municípios que contem até R\$750,00 da mesma receita.

Esse mecanismo objetiva reforçar o caráter distributivo que se pretende conferir à repartição dos recursos do ICMS no Estado, por meio da valorização da prática esportiva nos municípios que, em princípio, teriam menos capacidade de financiamento, pois de menor receita corrente *per capita*.

**c) Número de modalidades esportivas de que o município participa em cada atividade esportiva – NM**

Comprovada a realização dos eventos, projetos ou programas, o município recebe até 10 pontos de acordo com o número de modalidades esportivas praticadas nessas atividades, conforme o Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 – Pontuação por número de modalidades esportivas para o cálculo do índice de transferência de receita do ICMS no critério Esportes**

Número de modalidades	Nota	Número de modalidades	Nota
1	1	6 a 7	6
2	2	8 a 9	7
3	3	10 a 11	8
4	4	12 a 14	9
5	5	acima de 15	10

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude. **Resolução nº 13, de 7 de março de 2013.**

**d) Número de atletas participantes em cada atividade esportiva – NA**

Além de pontuar pela quantidade de modalidades praticadas nas atividades definidas, foi estabelecida uma pontuação por número de atletas envolvidos nessas atividades. Nesse quesito, os municípios recebem até 10 pontos proporcionalmente à população do município, do seguinte modo:

**Quadro 2 – Pontuação por número de atletas para o cálculo do índice de transferência de receita do ICMS no critério Esportes**

Pontos	Até 10 mil hab.	10 a 20 mil hab.	20 a 50 mil hab.	50 a 100 mil hab.	100 a 500 mil hab.	Mais de 500 mil hab.
1	até 25	até 50	até 75	até 100	até 125	até 150
2	26 a 50	51 a 100	76 a 150	101 a 200	126 a 250	151 a 300
3	51 a 75	101 a 150	151 a 225	201 a 300	251 a 375	301 a 450
4	76 a 100	151 a 200	226 a 300	301 a 400	376 a 500	451 a 600
5	101 a 125	201 a 250	301 a 375	401 a 500	501 a 625	601 a 750
6	126 a 150	251 a 300	376 a 450	501 a 600	626 a 750	751 a 900
7	151 a 175	301 a 350	451 a 525	601 a 700	751 a 875	901 a 1050
8	176 a 200	351 a 400	526 a 600	701 a 800	876 a 1000	1051 a 1200
9	201 a 225	401 a 450	601 a 675	801 a 900	1001 a 1125	1201 a 1350
10	acima 225	acima 450	acima 675	acima 900	acima 1125	acima 1350

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude. **Resolução nº 13, de 7 de março de 2013.**

#### e) MB: notas de todos os municípios beneficiados

Somatória das notas de todos os municípios, para cálculo do percentual específico de cada município.

#### 1.1 Forma de cálculo do Índice de Esportes

Para calcular o Índice de Esportes de determinado município, realizam-se as seguintes operações:

1. Aplicação da fórmula  $(N \times P \times NM \times NA)$  para cada atividade em que o município cadastrou projetos;
2. Soma das notas dessas atividades, obtendo-se a pontuação total do município;
3. Divisão da pontuação total do município pela soma das notas de todos os municípios. O resultado dessa divisão é o Índice de Esportes daquele município.

A título de exemplo, o Relatório Definitivo de Pontuação para o ano-base 2013<sup>5</sup>, elaborado pela então Secretaria de Esportes e Juventude – Seej –, para o município de Alto Jequitibá traz as seguintes informações:

5 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Relatório dos Indicadores Definitivos do ICMS Solidário**: Critério Esportes: Art. 8º, §3º, Inciso I da Lei 18.030/2009. Ano-base 2013.

**Quadro 3 – Relatório Definitivo de Pontuação Critério Esporte – Alto Jequitibá, 2013**

Município: Alto Jequitibá				
Atividade Esportiva — N: Atividades Futebol Amador				
Eventos Realizados (Número de Participantes — NA): Copa Regional do Café (30), Campeonato Municipal de Veteranos (100)				
Modalidades Oferecidas — NM: Futebol de Campo				
Peso Atividade Esportiva	Peso Receita Líquida <i>per Capita</i>	Pontuação Modalidades	Pontuação Atletas	Pontuação
0,5	8	1	6	24
Município: Alto Jequitibá				
Atividade Esportiva: Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais				
Eventos Realizados (Número de Participantes): Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais (69)				
Modalidades Oferecidas: Tênis de Mesa, Xadrez, Futsal, Handebol, Peteca, Voleibol				
Peso Atividade Esportiva	Peso Receita Líquida <i>per Capita</i>	Pontuação Modalidades	Pontuação Atletas	Pontuação
1	8	6	3	144
Município: Alto Jequitibá				
Atividade Esportiva: Outros Programas e Projetos				
Eventos Realizados (Número de Participantes): 1ª etapa do brasileiro de motocross (1), 2ª etapa do brasileiro de motocross (1), 3ª etapa do brasileiro de motocross (1), 4ª etapa do brasileiro de motocross (1), 6ª etapa do brasileiro de motocross (1), 7ª etapa de brasileiro de motocross (1), 8ª etapa do brasileiro de motocross (1), 1ª etapa do capixaba de motocross (1), 5ª etapa do capixaba de motocross (1), 6ª etapa do capixaba de motocross (1), 8ª etapa do capixaba de motocross (1), copa nacional de supercross (1), 2ª etapa da copa nacional de supercross (1), 2ª etapa do capixaba de motocross (1), 5ª etapa da copa nacional de supercross (1), 6ª etapa da copa nacional de supercross (1)				
Modalidades Oferecidas: Motociclismo				
Peso Atividade Esportiva	Peso Receita Líquida <i>per Capita</i>	Pontuação Modalidades	Pontuação Atletas	Pontuação
1,5	8	1	1	12

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Relatório dos Indicadores Definitivos do ICMS Solidário**: Critério Esportes: Art. 8º, §3º, Inciso I da Lei 18.030/2009. ano base 2013.

Aplicando-se a fórmula às informações prestadas pelo município, obtém-se a seguinte pontuação:

**Quadro 4 – Cálculo do Índice de Esportes para a transferência de ICMS para o município de Jequitibá – 2013**

Atividade Esportiva	N	P	NM	NA	Total da Atividade
AFA	0,5	8	1	6	$0,5 \times 8 \times 1 \times 6 = 24$
JEMG	1	8	6	3	$1 \times 8 \times 3 \times 6 = 144$
PP	1,5	8	1	1	$1,5 \times 8 \times 1 \times 1 = 12$
TOTAL					180

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Relatório dos Indicadores Definitivos do ICMS Solidário**: Critério Esportes: Art. 8º, §3º, Inciso I da Lei 18.030/2009. ano base 2013.

Para calcular o Índice de Esportes do município, divide-se a nota de Alto Jequitibá pela soma das notas de todos os municípios.

Alto Jequitibá apresentou dois projetos de “atividades de futebol amador”, dezessete na atividade “outros programas e projetos” e um projeto na atividade “Jemg”. Em todas essas atividades, o município recebeu a nota máxima na variável “atividade esportiva” (N), independentemente da quantidade de projetos/eventos realizados. Por sua vez, a pontuação atribuída à variável P é definida na Lei nº 18.030, de 2009, que prevê uma única hipótese de o município alterar sua pontuação naquela variável: aumentar ou diminuir o valor da receita líquida *per capita*. No caso de Alto Jequitibá, à sua receita corrente líquida *per capita* é atribuído peso 8.

Percebe-se que as variáveis número de modalidades – NM – e número de atletas – NA – são as que mais facilmente podem ser alteradas por esforço da gestão municipal, contrariamente às variáveis N e P, menos influenciadas pelas ações de fomento à prática esportiva realizadas no município.

## 1.2 Distribuição dos recursos

Para recebimento dos recursos distribuídos com base no critério Esportes, cabe aos municípios basicamente comprovar o funcionamento de conselho municipal de esporte, bem como documentar e informar ao órgão do Poder Executivo estadual competente os eventos/projetos esportivos em seu território ou a participação de atletas do município em competições em outras localidades, por meio de um sistema informatizado denominado Sistema de Gestão Esportiva Municipal.

Importante destacar que há um lapso de dois anos entre o envio das informações sobre as atividades esportivas ao órgão do Executivo para o cálculo do Índice Esporte e o efetivo repasse dos recursos aos municípios.

Assim, os valores recebidos em 2011 são referentes ao índice calculado no ano-base 2009, por exemplo. No ano de 2014, foram repassados aos municípios os recursos referentes às atividades esportivas realizadas em 2012.

## 2 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO CRITÉRIO ESPORTES

Ainda que o critério Esportes seja um dos de menor peso na distribuição dos recursos – 0,1% –, constata-se que o número de municípios que receberam os recursos por meio do ICMS Esportivo aumentou 276,6% de 2011 a 2014. Se em 2011 apenas 94 municípios receberam recursos por meio do critério, em 2014 foram distribuídos recursos a 354 municípios.

Verifica-se ainda, o que se pode chamar de uma certa “permanência” dos municípios no critério, uma vez que, dos 379 municípios que em algum momento receberam recursos por meio do ICMS Esportivo desde 2011, 77 receberam nos quatro anos de vigência do critério, 118 em três anos, 92 em dois anos e 92 apenas em um ano.

Por meio dos valores repassados aos municípios pelo critério Esportes, conforme informação disponibilizada pela Fundação João Pinheiro, pode-se perceber uma tendência de concentração desse recurso. Como evidenciado na Tabela 1 a seguir, metade do montante destinado ao critério tem sido distribuída a um pequeno grupo de municípios<sup>6</sup>.

**Tabela 1 – Número de municípios que receberam 50% dos recursos destinados à transferência de ICMS no critério Esportes – Minas Gerais, 2011-2014**

Ano-base	Total distribuído (R\$)	Municípios aptos	50% do total (R\$)	Municípios que receberam 50% do total	%	Valor médio distribuído aos municípios que receberam 50% do total (R\$)
2011	6.451.331,52	94	3.225.665,76	18	19,15%	117.291,71
2012	6.517.645,86	215	3.258.822,93	31	14,42%	66.904,06
2013	7.400.401,39	275	3.700.200,70	36	13,09%	64.993,95
2014	6.408.512,58	354	3.204.256,29	37	10,45%	49.476,33

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Hobin Hood**: Demonstrativos da Receita de ICMS / IPI-exportação pelo ano e mês de referência.

<sup>6</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Hobin Hood**: Demonstrativos da Receita de ICMS / IPI-exportação pelo ano e mês de referência.

Embora o percentual de municípios que receberam a metade do montante destinado ao ICMS Esportivo tenha diminuído nos últimos três anos, tendência inversa ocorreu em relação ao número de municípios que receberam valores baixos. Na tabela 2 a seguir, é listada a quantidade de municípios que receberam até R\$ 5.000,00 por meio do critério:

**Tabela 2 – Número de municípios que receberam até R\$5.000,00 de receita transferida de ICMS pelo critério Esportes – Minas Gerais, 2011-2014**

Ano-base	Municípios aptos	Municípios que receberam até R\$ 5.000,00	%
2011	94	7	7,45%
2012	215	56	26,05%
2013	275	90	32,73%
2014	354	165	46,61%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Hobin Hood:** Demonstrativos da Receita de ICMS / IPI-exportação pelo ano e mês de referência.

A concentração de recursos do critério Esportes também é evidenciada ao analisar os repasses por região de planejamento. As regiões mais desenvolvidas são as que concentram o maior número de municípios beneficiados e as que recebem a maior parte dos recursos. Tomando como base apenas os recursos repassados em 2014, verifica-se que das dez regiões de planejamento do Estado, apenas três (Central, Mata e Sul) concentram mais da metade do total de municípios beneficiados com o repasse dos recursos. Dos 354 municípios que receberam recursos por meio do critério, 183 (51,7%) integram essas três regiões, que foram beneficiadas com 58,7% dos recursos distribuídos. A título de exemplo, o valor total recebido por 53 municípios da Zona da Mata é superior à soma dos valores recebidos por 111 municípios das Regiões do Rio Doce, Jequitinhonha-Mucuri e Norte de Minas. Essa discrepância pode ser explicada pelo fato de essas três regiões concentrarem 53,34% do total de municípios do Estado. Além disso, segundo dados do Censo Demográfico de 2010, 62% da população dos municípios que receberam recursos por meio do critério em 2014 residiam nas Regiões Central, Mata e Sul.

Como explicado anteriormente, uma das variáveis do cálculo do Índice de Esportes é a receita corrente líquida *per capita* (P), cuja pontuação é inversamente proporcional à receita corrente líquida *per capita* dos municípios. Em outras palavras, quanto menor essa receita, maior a pontuação atribuída ao município. Em tese, esta variável teria por objetivo reforçar o caráter distributivo do critério Esportes, concedendo pontuação maior aos municípios com menor capacidade de investimento em políticas de esporte e lazer. No entanto, verifica-se que apenas ela não tem sido suficiente para diminuir a desigualdade na distribuição de recursos por meio do critério, como demonstram os dados citados no parágrafo anterior. Embora os municípios de menor receita líquida recebam maior pontuação nessa variável, ainda assim, esses municípios continuam com menos oportunidades esportivas se comparados a municípios centrais de maior receita e, por

isso recebem baixas pontuações nas variáveis NM e NA, que são as mais influenciáveis por ações da gestão municipal.

Quanto à variável número de atletas por atividade (NA), ela também penaliza os municípios mais pobres e pode reforçar a desigualdade na distribuição de recursos do critério. Como a pontuação da variável é definida por faixa populacional, municípios com situação socioeconômica e receita semelhantes tendem a receber pontuações diferentes conforme sua população. Se dois municípios têm a mesma situação socioeconômica e receitas, pela variável NA, o que tiver menor população ganhará pontuação maior pelo mesmo número de atletas participantes. Se a população de um dos municípios for de 10.000 habitantes e a do outro for de 51.000 habitantes, caso o primeiro conte 226 atletas participantes, ganhará a pontuação máxima em NA (10 pontos). Caso o segundo conte o mesmo número de atletas, ganhará apenas 3 pontos. Se a receita e as condições socioeconômicas são semelhantes, os recursos *per capita* direcionados ao esporte são menores no segundo município, já que sua população é maior. Embora ele receba maior pontuação na variável P, é penalizado na variável NA, uma vez que o esforço necessário para ganhar a pontuação máxima da variável será significativamente maior que a do município com menor população. Desse modo, os efeitos redistributivos pretendidos por P podem ser diminuídos ou anulados pela variável NA.

Além da desigualdade na distribuição dos recursos, o montante distribuído aos municípios pelo ICMS Esportivo é proporcionalmente baixo em relação ao total recebido da cota-parte do ICMS. Na maior parte dos municípios, os repasses do ICMS Esportivo não chegam a 1% do total do ICMS recebido pelos municípios. Essa tendência foi reforçada em 2012 e 2013, quando o valor repassado a mais da metade dos municípios foi inferior a 0,5% do total de recursos recebidos da cota-parte do ICMS. Mesmo o aumento de quase R\$ 1 milhão do montante repassado pelo ICMS Esportivo de 2012 para 2013 não foi suficiente para diminuir a baixa representatividade do critério em relação ao total de recursos do ICMS recebidos pelos municípios.

**Tabela 3 – Percentual de municípios por faixa de participação relativa da receita de ICMS do critério Esportes no total de receita transferida de ICMS – Minas Gerais, 2011-2013**

ICMS Esporte/ICMS Total	% de Municípios		
	2011	2012	2013
Até 0,5%	34,04%	52,56%	66,55%
0,5% --  1,0%	18,09%	20,00%	16,73%
1,0% --  2,0%	15,96%	16,74%	14,18%
2,0% --  3,0%	10,64%	7,44%	2,18%
Acima de 3%	21,28%	3,26%	0,36%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Hobin Hood**: Demonstrativos da Receita de ICMS / IPI-exportação pelo ano e mês de referência.

No entanto, tendo em vista a estagnação do valor distribuído por meio do critério e o crescimento da adesão dos municípios ao longo dos anos, espera-se que cada vez mais municípios recebam baixos valores por meio do ICMS Esportivo, o que, provavelmente, terá efeitos negativos, uma vez que o critério não será mais tão vantajoso. De 2011 a 2013, período em que se concentrou a análise dos dados, houve crescimento do número de municípios aptos a receber recursos por meio do ICMS Esportivo, motivado talvez pela maior divulgação entre as gestões municipais sobre a possibilidade de recebimento de recursos do ICMS pelo critério. Como o critério é relativamente recente, ainda não há dados suficientes para verificar se a diminuição dos recursos repassados aos municípios de fato diminuirá o interesse destes em participar do critério, embora esta seja uma hipótese a ser considerada. Duas ações poderiam reverter esse quadro: o aumento da arrecadação do ICMS e/ou aumento do peso do critério.

O aumento do peso atribuído ao critério Esportes poderia aumentar o repasse de recursos aos municípios, mas não é possível afirmar que estes se engajariam mais na promoção de políticas de esporte e lazer, que tendem a ser deixadas em segundo plano frente à escassez de recursos e à priorização de outras áreas, especialmente porque a aplicação dos recursos recebidos pelo critério Esportes não é vinculada ao mesmo setor.

Prova disso é que, mesmo entre os 379 municípios que receberam recursos por meio do ICMS Esportivo, os aportes destinados à função de esporte e lazer são na maior parte das vezes inferiores a 1% dos valores totais de seus orçamentos. Com base em dados extraídos do Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo<sup>7</sup> – IMDE –, verifica-se que aproximadamente 60% desses municípios alocaram menos de 1% dos seus orçamentos na função esporte e lazer.

**Tabela 4 – Percentual de municípios que receberam receita transferida de ICMS no critério Esportes por faixa de participação relativa dos recursos alocados na Função Esporte e Lazer na despesa total do orçamento municipal – Minas Gerais, 2013**

Função Esporte e Lazer / Orçamento Municipal (%)	Municípios (%)
Até 0,5%	30,87%
0,5% --  0,7%	12,66%
0,7% --  0,9%	11,87%
0,9% --  1%	3,17%
Acima de 1%	41,42%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo**.

7 Fruto de convênio entre a Seej e a Fundep, o IMDE compreende em três dimensões: pessoal, financiamento e infraestrutura. A dimensão financiamento calcula o percentual dos orçamentos municipais alocados na função esporte e lazer. Os dados são obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios . In: \_\_\_\_. **Contas anuais**. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo**. Belo Horizonte, 2014. 29 p.

Caso o número de municípios aptos a receber recursos por meio do critério Esportes continue aumentando sem o correspondente aumento da arrecadação do ICMS ou do peso do critério, há o risco de que em algum momento os gestores municipais julguem que os recursos recebidos pelo critério não justificam os esforços de implantar e manter em funcionamento um conselho municipal de esportes e de documentar e informar ao órgão estadual os projetos/eventos de esporte e lazer realizados em seus municípios.

Outro aspecto a ser considerado é a concentração da maior parte do montante destinado ao critério em poucos municípios<sup>8</sup>. Ainda que proporcionalmente tenha havido redução dessa concentração, são necessárias medidas que tornem mais equitativa a distribuição dos recursos.

## 2.1. Projetos e participantes beneficiados

Embora o ICMS Esportivo apresente alguns problemas em relação à equidade na distribuição de recursos, o número de municípios que aderiram ao critério tem aumentado ao longo dos anos. Um dos motivos que talvez justifique esse aumento é que a adesão permite ao município sistematizar os dados relativos à prática esportiva municipal, além, é claro, de ser uma fonte complementar de recursos para o Tesouro municipal desvinculada de uma contrapartida obrigatória de orçamento ou de fomento diretos à política esportiva no município, conforme se detalhará na Seção 3, a seguir.

Antes da criação do critério Esportes, o município teria que despender recursos financeiros e materiais significativos para obter e sistematizar informações relativas a eventos, projetos e programas de esporte e lazer executados em seu território.

Naturalmente, diversos municípios não teriam recursos materiais e humanos para executar esse tipo de ação. Com a criação do critério Esportes, os municípios passam a informar os eventos esportivos realizados em seu território ao órgão estadual de gestão do esporte, que registra as atividades em seu sistema informatizado<sup>9</sup>. Tal sistematização traz vantagens evidentes: não apenas cria uma ferramenta para um melhor planejamento municipal das ações a serem executadas nas áreas de esporte e lazer, como possibilita que o órgão do Poder Executivo Estadual responsável pelo critério Esportes tenha acesso aos dados enviados pelos municípios e os padronize, estratégias essenciais para monitorar as políticas de esporte e lazer.

Os eventos esportivos realizados nos municípios são cadastrados no Sistema de Gestão Esportiva Municipal e classificados nas atividades esportivas já listadas. Os eventos informados pelos municípios podem ser classificados em mais de uma atividade esportiva, não havendo distinção entre projetos realizados por entes públicos ou privados.

---

8 Em 2014 – quando 354 municípios receberam recursos, a diferença entre o que mais recebeu e o que menos recebeu foi superior a R\$ 150.000,00 (São João Nepomuceno: R\$ 154.515,47 / Coronel Xavier Chaves: R\$ 200,38).

9 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **ICMS Esportivo**: Sistema de Gestão Esportiva Municipal.

Neste estudo serão analisados apenas dados das atividades esportivas municipais referentes a 2012 e 2013, já que não foram disponibilizadas informações relativas aos projetos apresentados pelos municípios nos anos anteriores, nem em 2014. Além disso, os dados disponibilizados se referem somente às atividades esportivas informadas pelos municípios; portanto, não se incluem nessa análise as atividades realizadas pela administração estadual, como os Jogos Escolares de Minas Gerais – Jemg – e os Jogos do Interior de Minas – Jimi –, pelos quais os municípios também recebem pontuação para fins de cálculo do Índice de Esportes.

Com o aumento da participação dos municípios, entre 2012 e 2013 o número de projetos apresentados pelos municípios<sup>10</sup> e o número de participantes aumentaram em quase todas as atividades.

**Tabela 5 – Número de projetos aprovados pela SEESP e número de atletas participantes por atividade esportiva – Minas Gerais, 2012-2013**

Atividade esportiva	Projetos			Atletas participantes		
	2012	2013	Variação	2012	2013	Variação
AE	84	107	27,38%	10.967	4.868	-55,61%
AL	1.781	3.711	108,37%	178.748	289.801	62,13%
AFA	698	1.226	75,64%	121.441	154.402	27,14%
EPD	112	225	100,89%	4.441	7.612	71,40%
ETI	304	475	56,25%	50.321	42.424	-15,69%
IREE	364	434	19,23%	767	463	-39,63%
JEM	500	799	59,80%	68.438	73.980	8,10%
PP	1.033	1.869	80,93%	69.992	72.697	3,86%
PSE	525	683	30,10%	78.896	63.843	-19,08%
QAE	98	195	98,98%	2.099	3.282	56,36%
XE	39	49	25,64%	3.921	2.896	-26,14%
Totais	5.538	9.973		590.031	716.268	

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **ICMS Esportivo**: Sistema de Gestão Esportiva Municipal.

Como a adesão dos municípios ao critério Esportes foi maior em 2013 do que em 2012, era de se esperar que o número de projetos apresentados também aumentasse de um ano para outro. Os aumentos mais significativos ocorreram nas atividades “Atividades

<sup>10</sup> Dados relativos aos eventos e projetos informados pelos municípios, dos quais se excluem as participações no Jemg e no Jimi, cujos dados são obtidos diretamente pela Secretaria responsável.

de Lazer (AL)”, “Esporte para Pessoas com Deficiência (EPD)”, “Outros Programas/Projetos (PP)” e “Qualificação Agente Esportivo (QAE)”. Nas demais, o número de projetos apresentados variou em menor proporção. O número de pessoas beneficiadas, por sua vez, aumentou significativamente nas atividades AL, EPD e QAE. Já nas atividades “Academia na Escola (AE)”, “Instalação/ Reforma/ Equipamento Esportivo (IREE)”, “Programas Socioducacionais (PSE)” e “Xadrez na Escola (XE)”, esse número diminuiu. A tabela 6 a seguir apresenta o peso de cada atividade sobre o total de projetos apresentados:

**Tabela 6 – Proporção das atividades esportivas em relação ao total de projetos aprovados pela SEESP – Minas Gerais, 2012-2013**

Atividade esportiva	Projetos: % por atividade	
	2012	2013
AE	1,52%	1,09%
AL	32,16%	37,97%
AFA	12,60%	12,54%
EPD	2,02%	2,30%
ETI	5,49%	4,86%
IREE	6,57%	4,44%
JEM	9,03%	8,18%
PP	18,65%	19,12%
PSE	9,48%	6,99%
QAE	1,77%	2,00%
XE	0,70%	0,50%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **ICMS Esportivo**: Sistema de Gestão Esportiva Municipal.

A maior parte dos projetos cadastrados pelos municípios é voltada à promoção de práticas de lazer e do desporto de rendimento, principal ação da atividade “outros programas e projetos” – PP. Por sua vez, projetos destinados a públicos específicos têm baixa representatividade no total, sobretudo aqueles direcionados à promoção do desporto educacional<sup>11</sup>.

11 As manifestações esportivas estão definidas no art. 3º da Lei Federal nº 9.615, de 24/3/1998:

“Art. 3º-O desporto pode ser reconhecido em qualquer das seguintes manifestações:

- I – desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;
- II – desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;
- III – desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.
- IV – desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.”

Levando em conta que a Constituição Federal determina a destinação prioritária de recursos públicos para o desporto educacional, é preocupante a reduzida participação dos projetos direcionados a essa manifestação esportiva no cômputo geral dos projetos apresentados. Considerando que, entre as atividades promovidas exclusivamente no âmbito municipal, somente as atividades “Academia na Escola (AE)”, “Xadrez na Escola (XE)” e “Jogos Escolares Municipais (JEM)” se enquadram plenamente na definição de desporto educacional contida no art. 3º, I, da Lei Federal nº 9.615, de 1998<sup>12</sup>; as três representaram pouco mais de 11% do total de projetos apresentados em 2012 e apenas 9,7% do total de projetos apresentados em 2013. Ademais, tendo em vista o preceito constitucional, é questionável ainda que as atividades de esporte de rendimento sejam as de maior peso (1,5 ponto) em detrimento, por exemplo, de atividades que fomentem o desporto educacional.

Além disso, como os objetivos das atividades “Academia na Escola (AE)” e “Xadrez na Escola (XE)” são semelhantes – ensino de uma modalidade esportiva nas escolas – não parece razoável a distinção das duas atividades. A fusão da atividade XE à atividade AE poderia colaborar para aumentar a importância das ações destinadas à promoção do desporto educacional. Com a fusão, o peso da atividade AE poderia aumentar para 1 ponto ou mais com eventual diminuição do peso da atividade PP.

Outro problema apontado pela análise dos projetos apresentados pelos municípios é a importância atribuída, na pontuação, à quantidade de participantes por modalidade esportiva. Como mencionado anteriormente, na fórmula de cálculo do Índice de Esportes do Município, as variáveis que mais influenciam a nota final do município são as variáveis NM e NA, uma vez que elas são mais influenciáveis por ações da gestão municipal dos que as variáveis P e N. Ou seja, quanto maior o número de modalidades esportivas e de atletas, maior tende a ser a pontuação do município em determinada atividade. A importância da variável NA pode ser comprovada ao relacionar os municípios que mais receberam recursos em 2014 com o número de participantes dos projetos por eles cadastrados em 2012, já que existe uma diferença de dois anos entre o cálculo do Índice Esportes e o efetivo recebimento dos recursos. Dos 50 municípios cujos projetos atenderam mais participantes em 2012, 28 integram o grupo dos 37 municípios que sozinhos receberam em 2014 metade do montante distribuído pelo ICMS Esportivo.

A importância atribuída ao número de atletas envolvidos por projeto tende a beneficiar as modalidades esportivas coletivas em detrimento das modalidades individuais, o que acaba prejudicando o desenvolvimento do esporte como um todo. O efeito é contrário ao objetivo que pode ser depreendido da própria fórmula de cálculo do ICMS Esportivo, que atribui maior pontuação ao município que comprovar a prática do maior número de modalidades.

A Tabela 7 a seguir mostra que a maior parte dos projetos cadastrados privilegia a prática de modalidades coletivas, notoriamente o futebol, bastante arraigado na cultura brasileira.

---

12 BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.

**Tabela 7 – Quantidade de projetos aprovados pela SEESP por categoria de modalidade esportiva<sup>13</sup> – Minas Gerais, 2012-2013**

Categoria	Projetos (1)		Projetos Epd (2)	
	2012	2013	2012	2013
1. Outros esportes com bola	145	236	7	18
2. Jogos de tabuleiro	147	204	4	5
3. Atletismo	373	785	11	50
4. Lutas / artes marciais	233	381	1	3
5. Ginásticas	221	368	13	18
6. Esportes de aventura / radicais	34	67	1	0
7. Futebol	1.641	2.871	11	23
8. Manifestações desportivas de criação nacional	198	304	11	12
9. Modalidades diversas	39	80	3	6
10. Automobilismo / ciclismo / motociclismo	262	427	0	1
11. Vôlei / basquete / handball	682	1.046	10	8
12. Caminhada / acad. Ar livre / ativ. 3ª idade	190	312	8	11
13. Triatlo / pentatlo / heptatlo / octatlo	1	12	0	0
14. Hipismo	28	23	0	1
15. Esportes Aquáticos E Subaquáticos	138	199	5	15
16. Esportes Paralímpicos	3	15	22	15
<b>Totais</b>	<b>4335</b>	<b>7330</b>	<b>107</b>	<b>186</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **ICMS Esportivo**: Sistema de Gestão Esportiva Municipal.

13 Modalidades esportivas de cada categoria:

(1) Outros esportes com bola: badminton, baseball/*softball*, bocha, boliche, críquete, futebol americano, *goaball*, golfe, queimada, *rugby league*, *rugby seven*, *rugby union*, *softball*, tênis, tênis de mesa.

(2) Jogos de tabuleiro: xadrez, damas.

(3) Atletismo: corridas, atletismo, arremesso/lançamento, corrida com barreiras, saltos, lançamento de dardo, lançamento de disco, salto em altura, salto triplo, corrida de estafetas, corrida com barreiras, meio fundo.

(4) Lutas/artes marciais: *jiu jitsu*, judô, karatê, *kick boxing*, *kung fu*, MMA, *muay thai*, *ninjutsu*, *hapkido*, *tai chi chuan*, esgrima.

(5) Ginásticas: ginástica acrobática, ginástica artística, ginástica de trampolim, ginástica laboral, ginástica rítmica, trampolim,

(6) Esporte de aventura/ radicais / subaquáticos: escalada, parapente, rapel, skate, skate de rua, *skate down hill*, *trekking*, balonismo, orientação, *slackline*, *agressive inline*, *skysurf*.

(7) Futebol: futebol de campo, futebol de 5, futebol de 7, futebol de praia, futebol de rua/*street soccer*, futebol *society*, futsal, *showbol*/indoor soccer.

(8) Manifestações desportivas de criação nacional: capoeira, futevôlei, peteca.

(9) Modalidades diversas: arco e flecha/tiro com arco, cabo de guerra, ioiô, malha, patinagem, tiro, musculação, halterofilismo, hóquei em campo

(10) Automobilismo/ciclismo/motociclismo: automobilismo, ciclismo, ciclismo BMX SX, *mountain bike*, motociclismo, motovelocidade, rali, karting.

(11) Vôlei/basquete/*handball*.

(12) Caminhada/academia ao ar livre/atividades direcionadas à 3ª idade.

(13) Triatlo/pentatlo/heptatlo/octatlo.

(14) Hipismo.

(15) Esportes aquáticos e subaquáticos: hidroginástica, natação, natação de longa distância/águas abertas, polo aquático, canoagem, caça submarina, esqui aquático.

(16) Esportes paralímpicos: paralímpico atletismo – arremesso, paralímpico atletismo – PCD, paralímpico basquete em cadeira de rodas, paralímpico bocha, paralímpico ciclismo, paralímpico dança, paralímpico esgrima, paralímpico judô, paralímpico natação, paralímpico rugby, paralímpico tênis de mesa, voleibol sentado, tênis em cadeira de rodas.

Notas:

(1) O cálculo do número de projetos desconsiderou os classificados nas áreas de Apoio à Cadeia Produtiva do Esporte e de Fundo Municipal de Esporte e os que não tiveram participantes.

(2) A quantidade de projetos classificados na atividade EPD foi calculada separadamente das demais atividades.

Desconsiderada a atividade Esporte de Pessoa com Deficiência, foram apresentados 11.665 projetos por modalidade esportiva<sup>14</sup> nos anos de 2012 e 2013. Destes, mais da metade foram classificados nas categorias 7 – Futebol – e 11 – Vôlei, basquete e *handball* – com ampla vantagem daquela. Essas duas categorias também concentraram mais da metade do público total dos eventos realizados. Mesmo assim, o número de projetos e participantes das modalidades esportivas da categoria 11 é significativamente baixo se comparado à categoria 7, o que reflete o peso do futebol no esporte brasileiro. Se levada em consideração apenas a categoria 7, esta responde por 38,7% do total de projetos apresentados em 2012 e 2013 e por 43,52% do total de participantes nestes dois anos.

A importância do futebol no desporto nacional é evidenciada também nas atividades esportivas que compõem o ICMS Esportivo, uma vez que na atividade de futebol amador – AFA – podem ser cadastrados somente projetos voltados ao fomento do futebol de campo não profissional. Projetos que tenham as mesmas características dos cadastrados na AFA, mas com foco em outras modalidades esportivas, são cadastrados em outras atividades, o que não parece justificável. A categoria exclusiva para futebol de campo amador somente reforça a hegemonia desse esporte, que já goza de diversos benefícios não estendidos a outras modalidades no cenário esportivo nacional.

Ao analisar a hegemonia do futebol nas atividades recompensadas pelo critério Esportes, Silva (2014, p. 76)<sup>15</sup> chama a atenção para a questão de gênero que tal fenômeno pode refletir. Dado que essa modalidade é mais praticada por homens, levanta-se a suspeita de que a forma como está delineado o critério acaba por reforçar a desigualdade de gênero manifestada na prática esportiva.

### 3 O ICMS ESPORTIVO NO CONTEXTO DE UMA PRETENZA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE

A crescente incorporação do esporte no cotidiano da população brasileira levou ao reconhecimento da prática esportiva como um direito social na Constituição Federal de 1988<sup>16</sup>, direito cuja efetivação depende do aporte de recursos para a construção de políticas públicas para o setor.

14 Em cada projeto/atividade computado para fins de cálculo do índice esporte pode ter sido praticada mais de uma modalidade.

15 SILVA, Bráulio Humberto da. **Distribuição e perfil da prática esportiva nos municípios participantes do ICMS esportivo em Minas Gerais no ano de 2012**. Belo Horizonte, 2014. Monografia (Curso de Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

16 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

A distribuição dos recursos do ICMS com base nas práticas esportivas municipais tem sido importante para a construção dessas políticas, pois tem servido para inventariar a prática esportiva em todo Estado e, portanto, se constitui em instrumento para subsidiar o planejamento e avaliação das políticas esportivas e qualificar a ação do poder público nessa área. O critério tem favorecido, ainda, a participação da sociedade na condução do esporte no Estado, por meio da atuação dos conselhos municipais.

Outro fator positivo do ICMS esportivo é que esse instrumento pode ampliar o alcance do Jími e do Jemg, principais programas esportivos estaduais, tendo em vista que os municípios são pontuados pela participação nessas competições. Todavia, como já explicado, não foi possível analisar a influência do critério Esportes nessa participação, pois não foram disponibilizados os dados desses programas.

Embora o esporte seja constitucionalmente definido como direito social, ainda há muito por fazer para construir políticas públicas eficientes e eficazes. Deve-se reconhecer que a condução dessa área no Brasil é marcada pela carência de diretrizes claras e de planejamento consubstanciados em documentos normativos estratégicos, a exemplo dos planos de educação e cultura. Assim, o setor tem ficado à mercê de ações sobrepostas ou dispersas e, por isso, pouco articuladas.

Essa característica está refletida no mecanismo do critério Esportes da Lei do ICMS Solidário. Na prática, por meio desse critério, recompensam-se os municípios com recursos públicos com base em eventos esportivos realizados no seu território, independentemente da participação do poder público para sua realização, em especial no seu planejamento. Acredita-se que a recompensa pela realização de eventos privados acaba por fomentar a realização de eventos sem expressão no contexto do esporte estadual e nacional, não condizentes com o objetivo do desenvolvimento esportivo, em detrimento de outros que poderiam contribuir para a formação de atletas em modalidades expressivas ou para a melhoria das condições de acesso à prática esportiva. Ao cabo, esse mecanismo pode favorecer uma prática esportiva dispersa, sem intencionalidade a longo prazo, em detrimento de ações coordenadas e coerentes com as necessidades da coletividade no que tange ao acesso ao direito ao esporte.

Considerando o conceito de “políticas públicas” expresso no *site* “Políticas Públicas ao seu Alcance” da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, para que uma iniciativa seja considerada<sup>17</sup> como parte do escopo de uma política pública, seria necessária uma ação direta do poder público para o suprimento de uma demanda da sociedade.

---

17 Política pública é o resultado de atividades políticas e de gestão pública na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos. Política pública pode ser entendida como um sistema de decisões públicas que visa manter ou modificar a realidade por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para se atingir os objetivos estabelecidos.“

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Políticas Públicas. Políticas Públicas ao seu Alcance. *In*: \_\_\_\_\_. **Assembleia de Minas**: poder e voz do cidadão. (Portal.)

Sem uma regulamentação estratégica no campo da política esportiva, recompensar municípios com recursos públicos por eventos como uma pelada semanal de “solteiros versus casados”, ou aulas de modalidades esportivas em academias privadas no interior do Estado não contribui para a organização da política esportiva dos municípios, contrariamente ao que se pretende com o critério Esportes, conforme expresso no *site* do órgão responsável pelo critério.<sup>18</sup>

Todavia, deve-se reconhecer que tais eventos realizados pela livre iniciativa das comunidades servem para dinamizar e revestir de criatividade o esporte no País, implementando uma democracia esportiva (TUBINO, 1996 *apud* STAREPRAVO, 2011. p. 105)<sup>19</sup>. É importante para o desenvolvimento do setor o envolvimento voluntário da sociedade civil, de modo a criar uma cultura de estabelecimento de parcerias com o poder público por iniciativa das comunidades.

O que é passível de questionamento é o papel que o poder público, em especial as administrações municipais, deve desempenhar nesse cenário. Em lugar de reservar aos municípios grande parte da remuneração proporcionada pelo critério Esportes por eventos isolados, há que se pensar se não seria mais adequado valorizar mais o esforço da gestão municipal para criar condições de realização de tais eventos. Um exemplo disso seria recompensar melhor as iniciativas que visem dotar a comunidade de bons equipamentos e materiais esportivos, da assessoria de profissionais qualificados e de oportunidades perenes de prática esportiva, por meio de filtros mais criteriosos das atividades passíveis de pontuação.

Para analisar essa questão, classificamos em seis categorias<sup>20</sup> todos os 9.775 eventos esportivos apresentados pelos municípios e aprovados pelo órgão responsável para pontuação no critério Esportes em 2013. São elas:

- atividades esportivas continuadas: projetos classificados em PSE ou cuja descrição permita inferir que se trata de atividade continuada como, por exemplo, a execução de programas governamentais, atividades de treinamento esportivo, aulas de modalidades esportivas, ou cuja duração seja maior que 90 dias;
- competições esportivas: eventos em cuja definição constam termos que remetem a competição esportiva (torneio, copa, olimpíada, etapa, campeonato, eliminatória, jogos, etc);
- investimento em infraestrutura ou financiamento de atividade esportiva: projetos com o objetivo explícito de aquisição de equipamentos, realização de obras, apoio financeiro a atletas, fundo municipal de esporte ou classificado em IREE;

18 Conforme o *site* da Secretaria de Esporte, o objetivo do critério Esportes do ICMS Solidário é “fomentar a realização de eventos e programas esportivos e a organização da política esportiva dos municípios, a partir da demanda de inventários esportivos e relatórios anuais sobre as atividades esportivas realizadas e a participação popular, por meio dos Conselhos Municipais de Esporte.”.

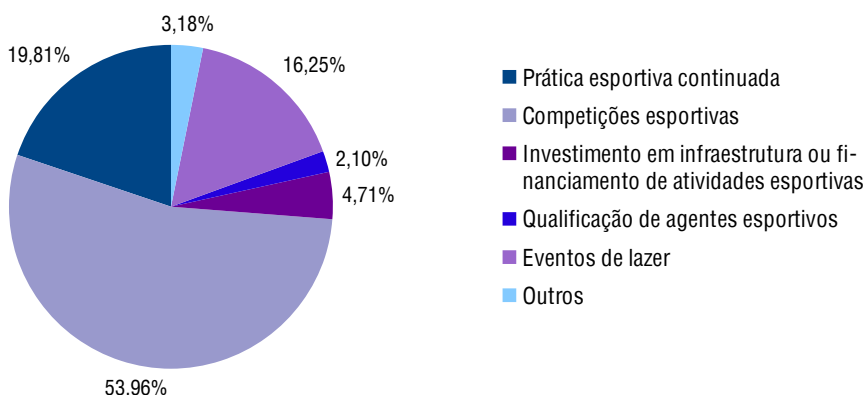
MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esporte. ICMS Solidário: critério esportes. *In*: \_\_\_\_\_. **Portal**.

19 STAREPRAVO, Fernando Augusto. **Políticas Públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico**. Curitiba, 2011. Tese. (Doutorado em Educação Física. Área de Concentração Exercício e Esporte, Linha de pesquisa Sociologia para o Esporte e o Lazer.) – Departamento de Educação Física, Setor de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. p.105.

20 Classificação baseada na descrição e duração dos eventos apresentados, conforme dados disponibilizados pela Secretaria de Esporte.

- qualificação de agente esportivo: eventos classificados em QAE ou eventos de qualificação de profissionais, classificadas nas demais atividades;
- eventos de lazer: eventos de jogos amistosos ou comemorações e atividades de lazer sem caráter competitivo;
- outros: eventos cuja descrição não permitiu caracterizá-lo.

**Gráfico 1 – Projetos aprovados pela SEESP por categoria – Minas Gerais, 2013**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **ICMS Esportivo**: Sistema de Gestão Esportiva Municipal.

Interessante notar, pela análise do Gráfico 1, a pouca expressão de projetos que tratam de “Investimento em infraestrutura ou financiamento de atividades esportivas”, exatamente os que demandam uma participação efetiva da gestão municipal. Por outro lado, a grande maioria dos projetos pontuados são, naturalmente, as competições esportivas, já que são a expressão máxima do esporte. Contudo, é preciso destacar que a participação direta dos municípios na realização desses eventos não é obrigatória.

Na Tabela 8, os eventos classificados nas categorias “prática esportiva continuada”, “competições esportivas”, “eventos de lazer” e “outros” foram agrupados pelo período de duração.

**Tabela 8 – Duração média dos projetos aprovados pela SEESP por categoria de modalidade esportiva – Minas Gerais, 2013**

Categoria	% Duração (Dias)		
	Até 90	De 91 a 150	Acima De 150
Prática esportiva continuada	5,11%	3,46%	91,43%
Competições esportivas	90,92%	6,22%	2,86%
Eventos de lazer	99,81%	0,06%	0,13%
Outros	86,50%	4,82%	8,68

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **ICMS Esportivo**: Sistema de Gestão Esportiva Municipal.

Nota-se que a grande maioria dos eventos pelos quais os municípios pontuaram para recebimento do critério Esportes foram de curta duração (do total de eventos apresentados, cerca de 32% foram realizados em um dia e mais de 53% tiveram a duração de até dez dias) e isso permite questionar a efetividade desse mecanismo para a construção de uma política pública esportiva consistente no Estado, já que eventos de curta duração não contribuem diretamente para democratizar a prática esportiva como atividade contínua.

Desse modo, entende-se necessário promover adequações no critério Esportes, por meio da alteração da lei, de modo que esse mecanismo seja instrumento de construção de uma política de esporte efetiva e de longo prazo.

Contudo, reconhecemos também que uma possível alteração dos requisitos do critério, nos moldes sugeridos acima, pode gerar tensão entre dois de seus objetivos: o de induzir políticas esportivas municipais e o de distribuir de forma mais justa os recursos do ICMS, favorecendo os municípios de menor arrecadação. Se o primeiro deles for priorizado, será difícil não recompensar mais os municípios que já contam com recursos próprios para investir em políticas públicas de esporte. Encontrar o equilíbrio entre os dois objetivos é um grande desafio.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo em vista as análises apresentadas sobre a operacionalização do critério Esportes e a distribuição dos recursos que ele proporciona, apresentamos a seguir o que consideramos os pontos positivos e negativos desse mecanismo na materialização da política pública de esporte em Minas Gerais.

Consideramos positivos os seguintes aspectos:

- inventário das práticas e estruturas esportivas no Estado, por meio do levantamento dos dados informados pelas administrações municipais;
- cadastramento das informações esportivas em sistema informatizado, o que fornece instrumento para a avaliação e o planejamento do setor;
- incentivo às administrações municipais se ocuparem da temática do esporte;
- incentivo à adesão dos municípios aos principais programas esportivos estaduais: Jemg e Jimi.

Identificamos os seguintes pontos negativos desse mecanismo de incentivo:

- concentração dos recursos do ICMS distribuídos com base no critério Esportes (poucos municípios recebem mais da metade do total desses recursos e a maior parte dos municípios que os recebem estão localizados nas regiões mais desenvolvidas do Estado);
- desigualdade da distribuição dos recursos causada pela variável número de atletas, devido ao fato de que municípios em situação socioeconômica semelhante podem receber pontuação diferente pelo mesmo número de atletas participantes, dependendo da sua população;

- valorização das modalidades coletivas, em especial o futebol, em detrimento de modalidades individuais;
- possível reforço da desigualdade de gênero presente no acesso à prática esportiva devido a preponderância das atividades de futebol;
- valorização das atividades de esporte de alto rendimento, em detrimento de atividades de esporte educacional, em clara inobservância aos preceitos constitucionais;
- sobreposição das atividades esportivas definidas na lei, de modo que mais de uma atividade esportiva tenha objetivos semelhantes.

Em que pese a grande contribuição que o critério Esportes trouxe para a política esportiva, em especial pelo mecanismo de reunião e tratamento de dados da área, entendemos cabível promover alterações na forma como vem sendo aplicado, a fim de evitar as desigualdades, estimular a equidade na distribuição dos recursos e torná-lo um instrumento eficaz para indução de políticas públicas municipais de esporte e lazer.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octávio Penna. O Estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. **Revista de Administração de Empresas – RAE eletrônica**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://migre.me/oupi2>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoFederal.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9615consol.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. *In*: \_\_. **Contas anuais**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Robin Hood**: Demonstrativos da Receita de ICMS / IPI-exportação pelo ano e mês de referência. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisacriterio>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.393, de 9 de junho de 2010**. Regulamenta o critério “esportes” estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre

a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45393&comp=&ano=2010>> . Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Políticas Públicas. Políticas Públicas ao seu Alcance. *In*: \_\_\_\_\_. **Assembleia de Minas: poder e voz do Cidadão**. (Portal.) Disponível em: <<http://politicaspublicas.almg.gov.br/index.html>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esporte. ICMS Solidário: critério esportes. *In*: \_\_\_\_\_. **Portal**. Disponível em: <<http://www.esportes.mg.gov.br/servicos>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **ICMS Esportivo**: Sistema de Gestão Esportiva Municipal. Disponível em: <<http://icms.esportes.mg.gov.br/usuarios/login>>. Acesso em: 18 ago. 2015. (Acesso aos dados por meio da Secretaria.)

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude. **Resolução nº 13, de 7 de março de 2013**. Dispõe sobre o critério “Esportes” do ICMS Solidário – ICMS Esportivo, estabelecido pela Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 45.393, de 9 de junho de 2010. Disponível em: <[http://www.esportes.mg.gov.br/images/stories/resolucoes/2013/resolucao\\_seej\\_013\\_2013.pdf](http://www.esportes.mg.gov.br/images/stories/resolucoes/2013/resolucao_seej_013_2013.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Resolução nº 52, de 10 de dezembro de 2014**. Altera a Resolução SEEJ nº13/20 13, que dispõe sobre o critério “Esportes” do ICMS Solidário – ICMS Esportivo, estabelecido pela Lei 18.030 de 12 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 45.393, de 9 de junho de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <<http://observatorio.esportes.mg.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/RESOLU%C3%87%C3%830-SETES-N%C2%BA-52-DE-DEZEMBRO-DE-2014.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo**. Belo Horizonte, 2014. 29 p. Disponível em: <[http://www.esportes.mg.gov.br/images/IMDE\\_v03\\_13.pdf](http://www.esportes.mg.gov.br/images/IMDE_v03_13.pdf)>. Acesso em 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo e Esportes. **Relatório dos Indicadores Definitivos do ICMS Solidário**: Critério Esportes: Art. 8º, §3º, Inciso I da Lei 18.030/2009. ano base 2013. Disponível em: <<http://icms.esportes.mg.gov.br/files/upload/Relatorio-Definitivo-Pontuacao-2013.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SILVA, Aline Galantinni; MIRANDA, Antônio Eduardo Viana; ROCHA, Elisa Maria Pinto da; PEREIRA, Lucas Moura. O impacto da política do ICMS Esportivo sobre a gestão esportiva municipal de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 15, n. 24, p. 13-41, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/10374>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SILVA, Bráulio Humberto da. **Distribuição e perfil da prática esportiva nos municípios participantes do ICMS esportivo em Minas Gerais no ano de 2012**. Belo Horizonte, 2014. Monografia (Curso de Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. **Políticas Públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico**. Curitiba, 2011. Tese. (Doutorado em Educação Física. Área de Concentração Exercício e Esporte, Linha de pesquisa Sociologia para o Esporte e o Lazer.) – Departamento de Educação Física, Setor de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. p.105. Disponível em: <<http://migre.me/ounDD>>. Acesso em 26 de jan. 2015.

## CAPÍTULO 17 – CRITÉRIO TURISMO

Philippe Marques Carvalho Maciel

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

A Lei 18.030, de 12/1/2009<sup>1</sup>, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, distribui o imposto atendendo a diversos critérios, tendo objetivos como reduzir a desigualdade regional e potencializar políticas públicas.

O critério Turismo, previsto no art. 1º, inciso XVI, e descrito no art. 9º da lei, tem seu cálculo detalhado no Anexo VI e foi regulamentado pelo Decreto 45.403, de 18/6/2010<sup>2</sup>. O percentual de repasse atualmente vigente é de 0,1%. Busca-se com esse critério incentivar que municípios desenvolvam políticas locais para incentivo ao setor.

A lei exige como requisitos para o município receber repasses na área:

(...)

- I – participar do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR;
- II – elaborar uma política municipal de turismo;
- III – constituir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo. (MINAS GERAIS, 2010.)

O inciso I refere-se às políticas estaduais de turismo, que têm na regionalização um de seus pilares. A organização dos municípios em circuitos é o ponto inicial da regionalização. Os circuitos são associações que reúnem municipalidades que detenham características históricas, naturais ou de outra natureza que possibilitem o desenvolvimento conjunto das atividades de turismo. Assim, a adesão a um circuito é requisito para participação no Programa de Regionalização do Turismo. Por sua vez, a participação no Programa de Regionalização do Turismo é, conforme mencionado acima, um requisito para a habilitação no critério Turismo. Os incisos II e III, por sua vez, têm por objetivo o desenvolvimento e apoio a iniciativas locais de apoio ao turismo.

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

2 MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.403, de 18 de junho de 2010**. Regulamenta o critério “turismo” estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.

O Decreto 45.403 estabelece competências, documentos e procedimentos administrativos de responsabilidade dos municípios e do governo estadual para a habilitação no critério Turismo e, juntamente com a Lei 18.030/2009, especifica os elementos avaliados e a documentação comprobatória exigida para pontuação no critério.

O cálculo do Índice de Investimento em Turismo – IIT – é feito com base na seguinte fórmula:

$IIT = NT \times IRC / MB$ , onde:

- a) IIT = Índice de Investimento em Turismo do município;
- b) NT = somatório das notas da organização turística do município;
- c) IRC = índice de receita corrente líquida *per capita*;
- d) MB = somatório das notas de todos os municípios beneficiados.

O índice de receita corrente líquida *per capita*, referenciado na fórmula acima, busca atribuir um caráter desconcentrador à distribuição de recursos entre os municípios. Ele é estruturado de forma a beneficiar os municípios com menor receita corrente líquida *per capita*, uma medida que se relaciona com a capacidade institucional do município e com seu desenvolvimento econômico (municípios mais pobres com administrações mais frágeis arrecadam menos). As faixas do IRC constam do quadro a seguir.

**Quadro 1 – Pontuação correspondente às faixas de Receita Corrente Líquida per Capita do IRC**

Receita Corrente Líquida “per capita” – R\$	Pontuação do IRC
0,00 a 750,00	10
750,01 a 875,00	9
875,01 a 1.000,00	8
1.000,01 a 1.125,00	7
1.125,01 a 1.250,00	6
1.250,01 a 1.375,00	5
1.375,01 a 1.500,00	4
1.500,01 a 2.000,00	3
2.000,01 a 3.000,00	2
Acima de 3.000,00	1

Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Para a definição da nota da organização turística do município – NT –, a Lei do ICMS Solidário e o decreto que a regulamenta definem os aspectos a pontuar, apresentados no quadro a seguir.

**Quadro 2 – Pontuação dos itens da Nota da Organização Turística do Município – NT**

Item	Pontuação
Participar de um circuito turístico reconhecido pela Setur, nos termos do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais	4,0
Ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo	2,5
Possuir Conselho Municipal de Turismo – Comtur –, constituído e em funcionamento	1,0
Possuir Fundo Municipal de Turismo – Fumtur -, constituído e em funcionamento	1,0
Ter participação no critério “patrimônio cultural” da Lei nº 18.030, de 2009 (inciso VII do art. 1º)	0,75
Ter participação no critério “meio ambiente” da Lei nº 18.030, de 2009 (inciso VIII do art. 1º)	0,75

Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

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

## 2 AVALIAÇÃO

Tendo sido apresentado o critério em linhas gerais, passamos agora a fazer uma breve exploração crítica de seu funcionamento.

Deve-se ressaltar algumas características para o entendimento do critério. Uma é que parte do cálculo do repasse do ICMS Turístico a um determinado município depende de sua atuação no desenvolvimento das políticas municipais de turismo. É importante destacar, porém, que a atuação dos demais municípios também é relevante. Uma vez que se considera a participação do município no total (somatório) dos índices de investimento do Estado, o aumento do índice dos demais municípios, tudo o mais mantido constante, diminui o repasse para cada um deles. Assim, à medida que mais municípios se habilitem no critério, ainda que os demais municípios, anteriormente habilitados, mantenham uma política de turismo meritória, haverá, novamente tudo o mais mantido constante, redução dos repasses. Um risco para a viabilidade do critério como indutor de políticas públicas é que, eventualmente, a participação de 0,1% resulte em repasses pequenos demais para incentivar a adesão de novos municípios. Entretanto, segundo gestores do critério no Poder Executivo, até o ano de 2014, apesar de muitos circuitos e prefeituras fazerem tal crítica, o número de municípios habilitados e que buscam habilitação no critério é crescente.

Dessa forma, pelo menos até o momento, ainda não se verifica que a redução progressiva dos valores repassados para cada município tenha sido um desincentivo forte o suficiente para os municípios passarem a não buscar a habilitação no critério. Uma

possível explicação para tanto, conforme apontam gestores do critério, é que a habilitação no ICMS Turístico serviria como reconhecimento da existência de uma política municipal de turismo consistente, atuando como um indicador de qualidade de gestão. Assim, a habilitação no critério teria retornos que iriam além do maior repasse de ICMS. Segundo os gestores, tem sido destacado que o desenvolvimento da política municipal de turismo é um bem em si, independentemente dos repasses proporcionados pelo critério Turismo, ao proporcionar oportunidade de geração de renda para os setores produtivos ligados à atividade turística.

Outro ponto a ser destacado é que a habilitação no critério requer a participação em circuito turístico e a formulação de uma política municipal, entre outros. Ainda que haja a ponderação do repasse pela receita corrente líquida *per capita*, pode ser que somente municípios com um mínimo de capacidade institucional sejam capazes de se habilitar no critério. Considerando que tais municípios provavelmente terão outros atributos positivos, o critério pode, eventualmente, se revelar como tendo caráter regressivo. Dessa forma, pode haver certo grau de conflito entre a meritocracia na gestão (premiando municípios com a habilitação no critério) e a progressividade do critério (ao premiar municípios que dispõem de algum nível de estruturação). Entretanto, a ponderação pelas faixas de receita corrente líquida *per capita* atua para minimizar esse problema.

Segundo os gestores, existem consultorias que auxiliam as prefeituras na elaboração das políticas estaduais de turismo, um dos aspectos necessários para a habilitação no critério. Eventualmente, essas consultorias podem servir para minorar a heterogeneidade de capacidade institucional dos municípios. O próprio amadurecimento do critério pode favorecer a difusão de conhecimento técnico para a gestão municipal de turismo, possibilitando que mais municípios se habilitem no critério.

Ao mesmo tempo, os valores repassados pelo critério Turismo tendem a se tornar, proporcionalmente, mais importantes quanto menor a receita municipal, favorecendo os municípios em que haja menor arrecadação. Dessa forma, segundo os gestores do Executivo estadual, o critério tem maior capacidade de indução de política pública justamente nos municípios onde a receita municipal é menor.

Um outro ponto por vezes discutido pelo setor turístico e pelos administradores municipais é a relação entre a Lei 18.030 e o regulamento do critério Turismo pelo citado Decreto 45.403. Como é sabido, um decreto não pode extrapolar aquilo que foi disposto em lei. A Lei 18.030 estabelece os critérios para habilitação no critério Turismo. Por outro lado, o decreto, em seu art. 3º, estipula “requisitos mínimos para habilitação” do município, sem definir o que é um “requisito mínimo” ou se haveria outros requisitos que não os mínimos, condição que extrapolaria a lei. Trata-se de redação que pode gerar dúvidas de interpretação. Além disso, o art. 4º do decreto dispõe que “para fins de habilitação e pontuação, o Município deverá apresentar os documentos relacionados no Anexo I”. O citado Anexo I, porém, vai além do disposto na lei. Nele consta, por exemplo, como documento comprobatório, declaração do prefeito de que o município tem participação no critério Patrimônio Cultural. Ora, nos termos da Lei 18.030, tal participação

constitui-se somente em elemento a ser pontuado para fins de cálculo, mas não para fins de habilitação. Pode ser que se trate de interpretação derivada da redação ambígua do art. 4º do decreto. Uma interpretação possível para esse dispositivo é que nem todos os documentos listados são ao mesmo tempo necessários para habilitação e pontuação – a habilitação no critério Patrimônio Cultural, por exemplo, seria considerada apenas para fins de pontuação. Outra interpretação possível é que os documentos apontados seriam, todos eles, necessários para habilitação e pontuação. Nesse caso o decreto extrapolaria a lei, situação que não é admitida. Assim, fica indicada a possibilidade de melhoria da redação do regulamento do critério.

Outros pontos focais se referem à exigência de Conselho Municipal de Turismo – Comtur – constituído e em funcionamento e de apresentação de relatório de atividades desenvolvidas pelo conselho, que comprovem seu regular funcionamento. Ocorre que o conceito de regular não é definido nos termos do Decreto nº 45.403, nem da Lei nº 18.030, podendo suscitar dúvida nos gestores do critério e também nas administrações municipais. No que se refere ao Fundo Municipal de Turismo, não é estabelecida uma quantia mínima de recursos a serem direcionados para o Fundo Municipal de Turismo, o que pode dar origem a possível distorção dos objetivos da legislação. Tendo criado o Fundo, a administração municipal poderia destinar a ele valor irrisório ou simbólico, insuficiente para qualquer apoio a políticas públicas, mas suficiente para o atendimento meramente formal dos requisitos para habilitação no critério. Segundo os gestores municipais, à medida que o critério se torna mais conhecido e mais maduro, entretanto, há menos divergências de interpretação sobre os requisitos para habilitação, em especial dos fundos municipais.

De forma geral, parece razoável afirmar que o critério tem sido eficaz em incentivar o desenvolvimento das políticas municipais de turismo. Entretanto, para que ele continue tendo poder de indução de políticas públicas, seria importante avaliar o aumento da sua participação no total do ICMS repassado, de forma que os recursos dele advindos não se reduzam excessivamente à medida que mais municípios se habilitem. Uma outra possibilidade é que seja reforçada a importância da habilitação no critério e no desenvolvimento da política estadual para além dos repasses de ICMS, como já tem sido feito pelos gestores do Poder Executivo estadual. Como apontado acima, seria recomendável ainda aperfeiçoar o regulamento do critério, tornando a sua interpretação mais clara, especialmente para os municípios, favorecendo que estes pleiteiem e obtenham sucesso na habilitação. Como se trata de um critério bastante novo ainda, é necessário mais tempo para que sua avaliação seja feita de forma madura.

Analisamos agora o repasse do critério no período 2011-2012, ressaltando que, por tratar-se de um critério novo, apresenta série temporal necessariamente curta e pode sofrer mudanças no futuro.

Em 2011, 44 municípios foram habilitados e receberam repasses, em um total de R\$ 6.451.383,15. A média, de R\$ 146.622,34, ligeiramente inferior à mediana, de R\$ 153.954,79, indica a predominância de valores baixos de repasses. O coeficiente de variação, de 40%, um valor alto, indica a heterogeneidade nos valores dos repasses.

Em média, o critério foi responsável por 5,35% do total dos repasses de ICMS para aqueles municípios habilitados. O maior repasse foi de R\$ 230.932,48, para Simonésia, e o menor, de R\$ 21.810,18, para Cachoeira Dourada. A maior participação relativa do critério no total de repasses foi de 11,55%, para São Tiago, e a menor, de 0,05%, para Uberlândia.

Considerando todos os critérios da Lei 18.030, os municípios habilitados no critério Turismo receberam repasse de ICMS no valor médio anual total de R\$ 14.453.911,78, com mediana de R\$ 2.651.203,93. A média muito superior à mediana indica o repasse para poucos municípios de valores muito elevados. O coeficiente de variação, de 308,47%, indica a heterogeneidade dos municípios.

Comparando o repasse para o total de municípios do Estado, habilitados ou não no critério Turismo, de R\$ 7.596.692,80, com valor mediano de R\$ 1.985.308,27 e coeficiente de variação de 457,12%, constata-se que os municípios habilitados nesse critério arrecadam mais, em média, que os demais municípios do Estado.

A Tabela 1 apresenta a distribuição regional dos municípios habilitados, por região de planejamento.

**Tabela 1 – Distribuição regional dos municípios habilitados no critério Turismo para a transferência de ICMS – Minas Gerais, 2011**

	A	B	C	D	E	F
Região de Planejamento	Número de Municípios	Percentual do total do Estado (%)	Municípios habilitados	Percentual no total de habilitados (%)	Percentual de habilitados na região (%)	Relação D/B
Alto Paranaíba	31	3,60%	1	2,27%	3,23%	0,63
Central	158	18,50%	11	25,00%	6,96%	1,35
Centro-Oeste	56	6,60%	0	0,00%	0,00%	0
Jequitinhonha-Mucuri	66	7,70%	4	9,09%	6,06%	1,18
Mata	142	16,60%	3	6,82%	2,11%	0,41
Noroeste	19	2,20%	0	0,00%	0,00%	0
Norte	89	10,40%	2	4,55%	2,25%	0,44
Rio Doce	102	12,00%	5	11,36%	4,90%	0,95
Sul	155	18,20%	15	34,09%	9,68%	1,87
Triângulo	35	4,10%	3	6,82%	8,57%	1,66

Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo.

A primeira coluna traz as regiões de planejamento. As demais, os seguintes itens:

- A: número de municípios por região;
- B: percentual do número de municípios por região em relação ao total do Estado;
- C: número de municípios habilitados por região;
- D: percentual da região no total de municípios habilitados;
- E: percentual de municípios habilitados na região;
- F: relação entre o percentual regional de municípios habilitados e o percentual de municípios da região em relação ao Estado. Se maior que 1, há sobrerrepresentação da região; se igual a 1, representação proporcional; e se menor que 1, sub-representação.

A análise da coluna E demonstra que nenhuma região de planejamento chegou a ter 10% de seus municípios habilitados e que as Regiões Noroeste e Centro-Oeste não tiveram município algum habilitado. As Regiões Sul, Triângulo e Central, entre as mais ricas do Estado, apresentaram os três maiores percentuais de habilitação, indicando que o critério, mesmo meritocrático e indutor de políticas públicas, pode não promover a desconcentração de repasses.

A coluna F corrobora a análise, pois indica a sobrerrepresentação das Regiões Central, Triângulo e Sul, as mais ricas, e a sub-representação das Regiões Alto Paranaíba, Centro-Oeste, Mata, Noroeste, Norte e Rio Doce. Em especial, a região Sul tem histórico de número significativo de circuitos turísticos bem estruturados e com efetividade na promoção da atividade.

A Tabela 2 permite estudar a questão.

**Tabela 2 – Distribuição da transferência de ICMS para os municípios pelo critério Turismo, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2011**

Região de Planejamento	A Percentual da população da região no total do Estado (%)	B Percentual dos Recursos Recebidos (%)	C Relação B/A
Alto Paranaíba	3,34%	1,19%	0,36
Central	35,57%	26,91%	0,76
Centro-Oeste	5,72%	0,00%	0
Jequitinhonha-Mucuri	5,11%	11,82%	2,31
Mata	11,09%	6,70%	0,6
Noroeste	1,87%	0,00%	0
Norte	8,22%	3,58%	0,44
Rio Doce	8,27%	12,62%	1,53
Sul	21,48%	34,09%	1,59
Triângulo	7,60%	3,09%	0,41

Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo.

A primeira coluna traz as regiões de planejamento. As demais, os seguintes itens:

A: percentual da população da região no total do Estado, de acordo com o Censo Demográfico 2010;

B: percentual dos recursos recebidos;

C: relação entre o percentual dos recursos recebidos e o percentual da população da região no total do Estado.

Ao avaliarmos não os municípios habilitados, mas o efetivo repasse de recursos, notamos que o critério tem comportamento mais progressivo. Sob essa ótica, a representação das Regiões Alto Paranaíba, Central, Sul e Triângulo, que estão entre as mais ricas, se reduz. A representação das Regiões Jequitinhonha-Mucuri, Mata e Rio Doce aumenta, enquanto a da região Norte permanece inalterada. De fato, a Região Jequitinhonha-Mucuri passa a ter a maior sobrerrepresentação no repasse do ICMS turístico. Esse fato indica que as faixas de ponderação da receita corrente líquida parecem ter sido efetivas para aumentar a progressividade do critério. É importante notar, porém, que a Região Sul permanece com a segunda maior sobrerrepresentação. Como se trata de região com circuitos bem estruturados (e relativamente rica), fica indicado que a capacidade institucional pode, eventualmente, conflitar em parte com a intenção de se promover a redistribuição de recursos.

Já em 2012, 63 municípios foram habilitados, mas foram 76 os municípios que receberam repasses. Essa diferença se justifica pela existência de repasses referentes ao ano de 2011, mas realizados em 2012. Nesta análise, consideramos os repasses efetuados em 2012, independentemente do seu mês de competência. Como os valores repassados referentes a 2011 são de pequena monta, isso não afeta a análise.

O total repassado foi de R\$ 6.517.650,30, próximo do total repassado em 2011. O valor médio repassado foi de R\$ 85.758,56 e o valor mediano, de R\$ 88.070,22. Tanto para a média quanto para a mediana, o valor dos repasses foi bastante inferior ao de 2011. Como indicado acima, considerando o percentual fixo de repasse, de 0,1%, a ser dividido entre os municípios habilitados no critério, à medida que novos municípios forem habilitados, os demais, já habilitados, ainda que mantenham suas notas, terão repasses reduzidos, tudo o mais mantido constante. É importante, porém, indicar que o coeficiente de variação subiu dos já altos 40% para 68% em 2012, indicando a existência de grande variação no valor dos repasses. De fato, 13 dos 76 municípios tiveram repasses inferiores a R\$ 1.000, provavelmente em razão de acertos de repasses devidos em 2011. O maior repasse pelo critério foi de R\$ 198.157,95, para o município de Coronel Fabriciano. O valor é inferior ao maior repasse de 2011, indicando, novamente, que à medida que mais municípios se habilitarem, menor será o repasse do critério. O menor repasse foi de apenas R\$ 0,68, para o Município de Douradoquara.

Assim como em 2011, São Tiago obteve a maior participação relativa do critério no total de repasses, 8,62%. A queda, em relação aos 11,55% obtidos em 2011, indica a

menor importância relativa do repasse. Douradoquara obteve a menor participação, apenas 0,006% do total de repasses para o município.

Considerando todos os critérios da Lei 18.030, os municípios habilitados no critério Turismo receberam em 2012 repasse no valor médio anual total de ICMS de R\$ 11.939.004,18, com mediana de R\$ 2.557.679,43. Como em 2011, a média muito superior à mediana indica o repasse para poucos municípios de valores muito elevados. O coeficiente de variação, de 299,23%, indica a heterogeneidade dos municípios.

Comparando-se a totalidade dos recursos repassados aos municípios do Estado, habilitados ou não no critério Turismo, constata-se, como em 2011, que os municípios habilitados no critério Turismo arrecadam mais, em média, que os demais municípios do Estado.

A Tabela 3 apresenta a distribuição regional dos municípios habilitados, por região de planejamento.

**Tabela 3 – Distribuição regional dos municípios habilitados no critério Turismo para a transferência de ICMS – Minas Gerais, 2012**

	A	B	C	D	E	F
Região de Planejamento	Número de Municípios	Percentual do total do Estado (%)	Municípios habilitados	Percentual no total de habilitados (%)	Percentual de habilitados na região (%)	Relação D/B
Alto Paranaíba	31	3,60%	1	1,59%	3,23%	0,44
Central	158	18,50%	14	22,22%	8,86%	1,2
Centro-Oeste	56	6,60%	3	4,76%	5,36%	0,72
Jequitinhonha-Mucuri	66	7,70%	4	6,35%	6,06%	0,82
Mata	142	16,60%	10	15,87%	7,04%	0,96
Noroeste	19	2,20%	0	0,00%	0,00%	0
Norte	89	10,40%	3	4,76%	3,37%	0,46
Rio Doce	102	12,00%	7	11,11%	6,86%	0,93
Sul	155	18,20%	20	31,75%	12,90%	1,74
Triângulo	35	4,10%	1	1,59%	2,86%	0,39

Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias: (1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo.

A análise da coluna E, comparativamente a 2011, demonstra que o número de municípios habilitados aumentou em todas as regiões, exceto na Noroeste, novamente sem habilitação alguma, na Jequitinhonha-Mucuri, com o mesmo número, e Triângulo, com menos municípios habilitados. Novamente, as Regiões Sul e Central, sobrerrepresentadas, se contrapuseram às regiões mais pobres, Norte e Jequitinhonha-Mucuri, sub-representadas.

**Tabela 4 – Distribuição da transferência de ICMS para os municípios pelo critério Turismo, por Região de Planejamento – Minas Gerais, 2012**

	A	B	C
Região de Planejamento	Participação da População da Região (%)	Percentual dos Recursos Recebidos (%)	Relação B/A
Alto Paranaíba	3,34%	0,68%	0,2
Central	35,57%	23,69%	0,67
Centro-Oeste	5,72%	2,96%	0,52
Jequitinhonha-Mucuri	5,11%	8,80%	1,72
Mata	11,09%	15,48%	1,4
Noroeste	1,87%	0,00%	0
Norte	8,22%	3,86%	0,47
Rio Doce	8,27%	12,94%	1,56
Sul	21,48%	30,30%	1,41
Triângulo	7,60%	1,02%	0,13

Fonte: MINAS GERAIS. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fontes primárias:

(1) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

(2) MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo.

De forma semelhante ao que foi apontado para 2011, o critério se torna mais progressivo ao se avaliar a participação das regiões nos repasses do ICMS em vez de se considerar a participação dos municípios habilitados. Em especial, o Jequitinhonha-Mucuri, região mais pobre do Estado, passa a ter a maior sobrerrepresentação. Em seguida, vem a Região Rio Doce e depois a Região Sul. Em especial, a Região Central, bastante sobrerrepresentada entre os municípios habilitados, passa a ser sub-representada no repasse de recursos. Mesmo com o efeito das faixas de receita corrente líquida para o cálculo dos repasses, a Região Norte, segunda mais pobre, continua sub-representada.

Assim, considerando os municípios habilitados e a distribuição de recursos nos anos de 2011 e 2012, constata-se que, embora a indução de políticas públicas possa ter caráter regressivo, ao premiar a capacidade institucional do município, o desenho geral

do critério Turismo, que pondera a pontuação no critério pela receita corrente líquida de cada localidade, tem sido capaz de minorar ou mesmo reverter essa regressividade. É necessário, porém, maior amadurecimento do critério e o uso de uma série temporal mais longa para avaliações mais firmes a respeito da capacidade distributiva do critério.

## REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.403, de 18 de junho de 2010**. Regulamenta o critério “turismo” estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45403&comp=&ano=2010>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Portal**. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2015.



## CAPÍTULO 18 – CRITÉRIO ICMS SOLIDÁRIO

Humberto Alvim Guimarães

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

O critério ICMS Solidário incorpora o principal objetivo da Lei nº 18.030, de 2009<sup>1</sup>, que é reduzir as desigualdades existentes entre as receitas dos municípios, diluindo o peso da movimentação econômica na distribuição dos recursos do ICMS. Passou a vigorar a partir do exercício de 2011 no percentual de 4,14%, correspondendo ao 3º maior percentual de distribuição, menor apenas que o do VAF e do critério Cota Mínima.

O ICMS Solidário é calculado com base na relação percentual entre a população de cada um dos municípios com menor índice do ICMS *per capita* do Estado e a população total desses municípios. O índice do ICMS *per capita* é o percentual resultante da divisão do índice consolidado dos demais critérios, exceto o Mínimo *per Capita*, de cada município pela respectiva população, medida segundo dados do IBGE.

São considerados municípios com menor índice do ICMS *per capita* aqueles cujo índice do ICMS *per capita* se enquadre numa das seguintes alternativas:

- seja inferior à média do Estado acrescida de 40%;
- seja superior à média do Estado acrescida de 40% e inferior a seis vezes a média do Estado, desde que tenham participação no Fundo de Participação dos Municípios no coeficiente 0,6;
- seja superior à média do Estado acrescida de 40% e inferior a duas vezes a média do Estado, desde que tenham população superior a 100 mil habitantes.

Se um município que recebe recursos por esse critério, ou seja, que se enquadre em um dos três casos acima referidos, tiver um crescimento no seu índice consolidado com base nos demais critérios (exceto o Mínimo *per Capita*) que o deixe numa situação privilegiada, ele deixará de participar do seu rateio. Isso pode ocorrer quando um município tem o VAF aumentado significativamente em virtude de um incremento expressivo na atividade econômica que ocorra em seu território. Da mesma forma, quando um município que não participa do critério tem seu índice consolidado diminuído até o enquadramento em uma das alternativas de classificação especificadas acima, passará a receber recursos pelo critério ICMS Solidário.

---

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

## 2 AVALIAÇÃO DO CRITÉRIO

Sendo o objetivo principal do critério, como dito, proporcionar a redução na desigualdade de condições socioeconômicas existente entre os municípios, busca-se avaliar se a adoção dessa nova metodologia possibilitou de fato uma desconcentração do destino dos recursos a serem distribuídos. Em outras palavras, pretende-se investigar se a maioria dos municípios em situação socioeconômica desfavorável efetivamente se beneficiou com essa medida do ponto de vista das receitas. Importante ressaltar que este trabalho não buscou avaliar se os municípios fizeram melhor ou pior uso desses recursos ou se a população foi diretamente beneficiada com a adoção de novas políticas públicas ou com o aprimoramento das já existentes. Para isso, seria necessário outro estudo muito mais aprofundado e a utilização de dados outros que não os relativos à arrecadação tributária do Estado de Minas Gerais e dos municípios.

Em nosso trabalho, adotamos primeiramente o seguinte procedimento, que serviu de base para as análises posteriores: simulou-se para os anos de 2011 e 2012 (anos em que esse critério já foi usado) qual seria a parcela correspondente a 4,14% da cota-parte de cada município da arrecadação do ICMS se o critério adotado fosse o VAF (tal como os 75% definidos constitucionalmente), e não o critério ICMS solidário. A base para tal cálculo foram os valores efetivamente repassados aos municípios de acordo com o critério constitucional (critério VAF em 75% da cota-parte municipal).

O cálculo gerou então dois conjuntos de informação para os dois anos citados: aqueles correspondentes à transferência de recursos efetivamente repassados (segundo dados da Secretaria de Estado de Fazenda e da Fundação João Pinheiro), neste trabalho denominados ICMS Solidário, e os relativos à simulação proposta, aqui chamados de VAF 4,14%.

A primeira análise feita refere-se à média e ao desvio padrão de ambas as distribuições. Verificou-se, como mostra a Tabela 1, que não há variação significativa na média da distribuição entre as cidades<sup>2</sup> comparando-se os dois conjuntos de dados para ambos os anos, o que era de se esperar, já que o total dos valores distribuídos é o mesmo. Porém, o desvio padrão apresenta uma variação significativa, de 18% em 2011 e de 23%, em 2012, caso fosse adotado o critério VAF 4,14%. Significa que os valores que seriam distribuídos se usássemos VAF 4,14%, de um modo geral, estariam mais distantes da média que o efetivamente distribuído com base em ICMS Solidário. Isso pode indicar que a hipotética utilização do critério VAF 4,14% geraria uma distribuição com alguns valores extremos mais acentuados ou que essa distribuição teria valores com maior amplitude. Como a segunda hipótese citada não se confirma<sup>3</sup>, as análises que fizemos até o momento indicam que pode haver extremos distributivos maiores no conjunto de dados VAF 4,14% que em ICMS Solidário.

---

2 Essa variação apontada para o ano de 2011 pode ser explicada pela natureza diferente dos dados. Enquanto ICMS Solidário refere-se a valores efetivamente recebidos pelos municípios, VAF 4,14% é uma simulação com base na distribuição do critério VAF 75%.

3 Como exemplo, no ano de 2011, os valores efetivamente distribuídos utilizando o critério ICMS Solidário variaram entre 0 e 35 milhões de reais, dependendo do município, ao passo que a simulada utilização de VAF 4,14% geraria uma distribuição variando entre 1 mil e 29 milhões de reais.

**Tabela 1 – Média e Desvio-Padrão da distribuição de 4,14% de transferência do ICMS para os municípios pelos critérios VAF e ICMS Solidário – Minas Gerais, 2011-2012**

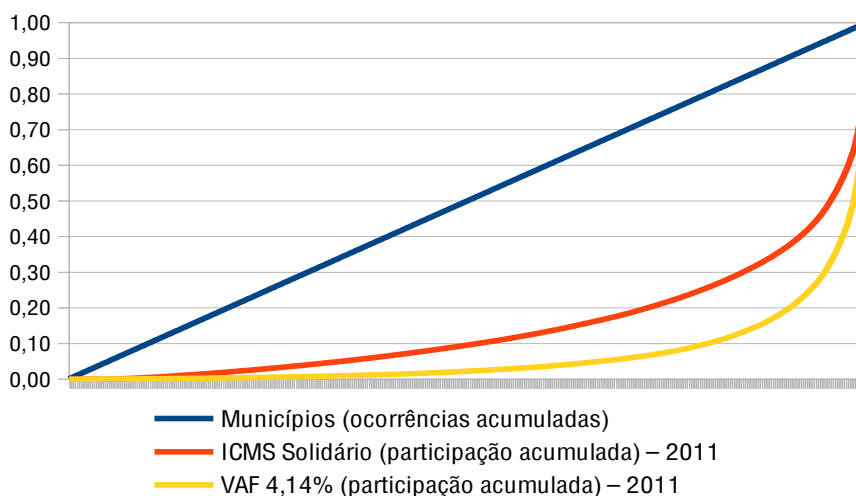
Critérios	Média		Desvio-padrão	
	2011	2012	2011	2012
ICMS Solidário	313.112,78	316.331,85	1.381.114,24	1.383.692,71
VAF 4,14%	292.925,16	316.331,69	1.626.486,47	1.700.392,78

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Medidas clássicas de aferição da desigualdade na distribuição de renda da população de países e regiões, a Curva de Lorenz<sup>4</sup> e o Índice de Gini<sup>5</sup> também podem ser utilizados na análise da distribuição de outros tipos de recursos entre outras categorias de agentes. Em nosso caso, buscamos averiguar se a distribuição dos recursos correspondentes a 4,14% da cota-parte municipal do ICMS variaria caso adotássemos critérios distintos. Trabalhando com os dados já citados, verificamos uma modificação significativa na Curva de Lorenz com a adoção do critério ICMS Solidário. Como podemos ver nas Figuras 1 e 2 a seguir, as curvas que representam a distribuição dos recursos com base em ICMS Solidário estão mais próximas da curva da perfeita igualdade (linha reta) que aquelas referentes a VAF 4,14% , indicando redução na desigualdade.

**Figura 1 – Curva de Lorenz da distribuição de 4,14% de transferência de ICMS para os municípios pelos critérios VAF e ICMS Solidário – Minas Gerais, 2011**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

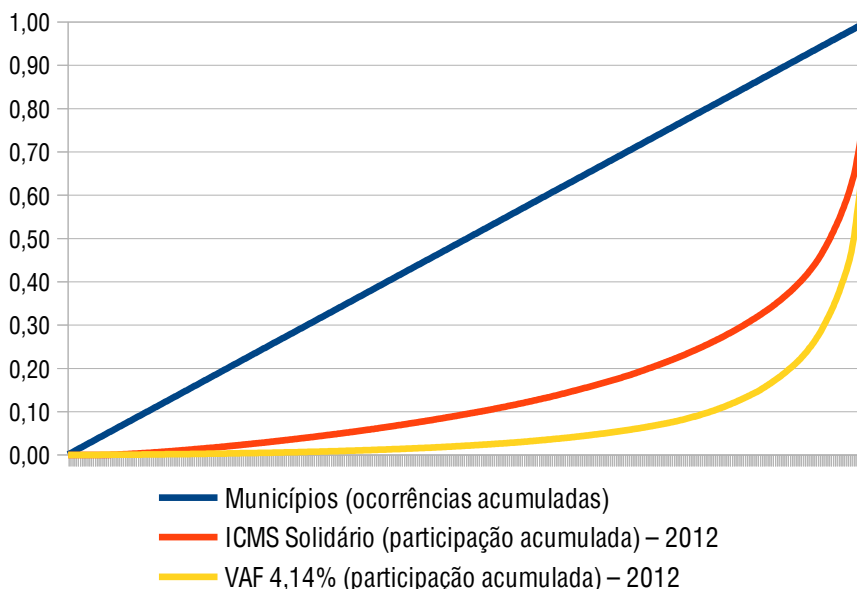
Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

4 Segundo Marcelo Neri, Fundação Getúlio Vargas,

“A curva de Lorenz é um simples instrumental gráfico e analítico que nos permite descrever e analisar a distribuição de renda em uma sociedade (...). Quanto mais próxima ela estiver da linha de perfeita igualdade, mais igualitária é a distribuição de renda”. NERI, Marcelo. **Dominância de Lorenz**. Rio de Janeiro: FGV, s.d. 3 p. (Curso Políticas Sociais.)

5 Índice de Gini – medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conceitos. In: \_\_\_\_\_. **Indicadores Sociais Mínimos**.

**Figura 2 – Curvas de Lorenz da distribuição de 4,14% da cota-parte municipal da arrecadação do ICMS segundo os critérios VAF e ICMS Solidário – Minas Gerais, 2012**



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Essa redução na desigualdade demonstrada pelas Curvas de Lorenz é materializada por meio do cálculo do Índice de Gini decorrente de cada curva. Consta-se, como não podia deixar de ser, redução significativa do índice referente à distribuição desses recursos com a adoção do critério ICMS Solidário em comparação com uma hipotética distribuição com base em VAF 4,14% ,para os anos de 2011 e 2012, como podemos ver na Tabela 2.

**Tabela 2 – Índice de Gini relativo à distribuição de 4,14% de transferência de ICMS para os municípios pelos critérios VAF e ICMS Solidário – Minas Gerais, 2011-2012**

VAF 4,14%		ICMS Solidário	
2011	2012	2011	2012
0,863	0,865	0,702	0,703

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A análise desses indicadores confirma que a adoção do critério ICMS Solidário proporcionou uma redução aproximada de 19% na desigualdade da distribuição dos 4,14% da cota-parte municipal da arrecadação do ICMS, mostrando a efetividade do critério quanto ao atendimento dos objetivos propostos na lei que o instituiu, que era o de reduzir as desigualdades existentes entre as receitas dos municípios, diluindo o peso da movimentação econômica na distribuição dos recursos do ICMS.

Essa redução na desigualdade indicada pela Curva de Lorenz e pelo Índice de Gini pode ser facilmente ilustrada analisando a quantidade de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a adoção desse critério. Como pode ser visto na Tabela 3, a maioria esmagadora dos municípios (88% em 2011 e 87% em 2012) ampliou suas receitas – referentes aos 4,14% da cota-parte do ICMS a que teriam direito – com a adoção do critério ICMS Solidário. Apenas 102 municípios em 2011 e 110 municípios em 2012 cederam arrecadação, ou melhor, receberiam mais recursos se prevalecesse a regra antiga de distribuição segundo o critério VAF.

**Tabela 3 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Minas Gerais, 2011-2012**

Classes	2011		2012	
	Nº	%	Nº	%
Cederam 100%	43	5,0%	40	4,7%
Cederam de 50 a 99%	20	2,3%	20	2,3%
Cederam até 49%	39	4,6%	50	5,9%
Ganharam até 49%	63	7,4%	72	8,4%
Ganharam de 50 a 99%	71	8,3%	77	9,0%
Ganharam mais de 100%	617	72,3%	594	69,6%

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Essa constatação também é quase totalmente válida se analisarmos os dados do ponto de vista regional. À exceção do Triângulo Mineiro, em todas as regiões de planejamento do Estado, o número de municípios que tiveram aumento em sua arrecadação é maior do que o daqueles que cederam, como se vê nas tabelas seguintes.

**Tabela 4 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Alto Paranaíba**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	8	7
Cederam de 50 a 99%	2	2
Cederam até 49%	4	5
Ganharam até 49%	6	8
Ganharam de 50 a 99%	7	6
Ganharam mais de 100%	4	3

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 5 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Central**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	17	15
Cederam de 50 a 99%	4	5
Cederam até 49%	6	8
Ganharam até 49%	12	13
Ganharam de 50 a 99%	11	10
Ganharam mais de 100%	108	107

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 6 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Centro-Oeste de Minas**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	0	0
Cederam de 50 a 99%	1	1
Cederam até 49%	5	5
Ganharam até 49%	7	11
Ganharam de 50 a 99%	12	11
Ganharam mais de 100%	31	28

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 7 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Jequitinhonha/Mucuri**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	0	0
Cederam de 50 a 99%	0	0
Cederam até 49%	1	1
Ganharam até 49%	1	1
Ganharam de 50 a 99%	1	0
Ganharam mais de 100%	63	64

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 8 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Mata**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	1	1
Cederam de 50 a 99%	0	0
Cederam até 49%	2	3
Ganharam até 49%	5	7
Ganharam de 50 a 99%	7	8
Ganharam mais de 100%	127	123

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 9 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Noroeste de Minas**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	2	2
Cederam de 50 a 99%	1	1
Cederam até 49%	4	5
Ganharam até 49%	6	5
Ganharam de 50 a 99%	1	1
Ganharam mais de 100%	5	5

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 10 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Norte de Minas**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	0	1
Cederam de 50 a 99%	0	0
Cederam até 49%	2	1
Ganharam até 49%	2	2
Ganharam de 50 a 99%	0	3
Ganharam mais de 100%	85	82

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 11 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Rio Doce**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	2	1
Cederam de 50 a 99%	0	0
Cederam até 49%	3	4
Ganharam até 49%	2	0
Ganharam de 50 a 99%	3	5
Ganharam mais de 100%	92	92

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 12 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Sul de Minas**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	3	3
Cederam de 50 a 99%	4	3
Cederam até 49%	4	9
Ganharam até 49%	15	18
Ganharam de 50 a 99%	28	33
Ganharam mais de 100%	101	89

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 13 – Número de municípios que ganharam ou que cederam arrecadação com a substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Triângulo**

Classes	2011	2012
Cederam 100%	10	10
Cederam de 50 a 99%	8	8
Cederam até 49%	8	9
Ganharam até 49%	7	7
Ganharam de 50 a 99%	1	0
Ganharam mais de 100%	1	1

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.  
 Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Como se vê, os ganhos de arrecadação se espalharam por praticamente todo o território mineiro. Nas regiões economicamente mais deprimidas, como Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri, praticamente não houve municípios com redução da arrecadação – de 4,14% da cota-parte a que têm direito – com a implantação do critério ICMS Solidário. Municípios de regiões reconhecidamente ricas, do ponto de vista de geração de riqueza, como as Regiões Central e Sul de Minas, por exemplo, também tiveram, no geral, mais ganhos que perdas do ponto de vista de arrecadação dessa receita. No Triângulo, porém, apesar de ter havido ganhos em alguns, na grande maioria dos municípios (74% em 2011 e 77% em 2012) houve redução na arrecadação dessa receita.

Fizemos até aqui uma discussão que considera os municípios como entes que possuem o mesmo peso na análise, desconsiderando outros aspectos como a população de cada um deles. Haveria a hipótese de, mesmo reduzindo a desigualdade na distribuição dos recursos entre os municípios, na prática eles serem direcionados a uma parcela menor da população, caso os municípios beneficiados fossem menos populosos que aqueles que perderam arrecadação.

Porém, os ganhos e perdas *per capita* são exatamente os mesmos que aqueles referentes aos valores absolutos recebidos por município. Isso não podia ser diferente, em função da própria forma de cálculo do critério ICMS Solidário, que já utiliza os dados de população em seu cálculo. Dessa forma, as tabelas apresentadas acima são válidas também para se apontar o número de municípios em que houve ganho ou cessão *per capita* da arrecadação com a substituição do critério VAF pelo ICMS Solidário em 4,14% da cota-parte municipal da arrecadação do ICMS.

Optamos, então, por verificar o ganho médio *per capita* no Estado como um todo e nas regiões de planejamento. As tabelas a seguir apresentam esses dados.

**Tabela 14 – Ganho ou cessão média *per capita* na substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Minas Gerais, 2011**

Região	R\$ <i>per capita</i>
Alto Paranaíba	-7,73
Central	1,24
Centro-Oeste de Minas	6,42
Jequitinhonha/Mucuri	12,46
Mata	10,41
Noroeste de Minas	-1,16
Norte de Minas	12,13
Rio Doce	10,65
Sul de Minas	6,44
Triângulo	-26,66
Total MG	5,66

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

**Tabela 15 – Ganho ou cessão média *per capita* na substituição do critério VAF pelo critério ICMS Solidário em 4,14% de transferência de ICMS para os municípios – Minas Gerais, 2012**

Região	R\$ <i>per capita</i>
Alto Paranaíba	-8,54
Central	-0,68
Centro-Oeste De Minas	5,83
Jequitinhonha/Mucuri	12,48
Mata	9,98
Noroeste De Minas	-1,65
Norte De Minas	11,89
Rio Doce	10,78
Sul De Minas	5,66
Triângulo	-28,25
<b>TOTAL MG</b>	<b>4,93</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

A principal conclusão é que, na média, houve um ganho *per capita* com a adoção do critério ICMS Solidário e em ambos os anos em que ele já vigeu: R\$5,66 em 2011 e R\$4,93 em 2012. É como se cada cidadão mineiro pudesse, em tese, usufruir de aproximadamente R\$5,00 a mais em serviços públicos em seu município, destino último dos recursos transferidos aos municípios<sup>6</sup>. Esses números são indicadores claros de desconcentração do destino dos recursos públicos analisados e só foram alcançados porque alguns poucos municípios, não necessariamente populosos mas seguramente com arrecadações elevadas com base no critério VAF 4,14, cederam arrecadação em favor da grande maioria das cidades mineiras.

Adotando um olhar regional, percebe-se que seis regiões apresentaram ganhos, duas, relativa estabilidade, e duas apresentaram perdas claras nos valores *per capita* da arrecadação com a substituição do critério VAF pelo ICMS Solidário em 4,14% da cota-parce municipal da arrecadação do ICMS. Jequitinhonha-Mucuri e Norte de Minas foram as regiões mais beneficiadas e Triângulo a que mais cedeu. Acrescente-se, agora, que a região Alto Paranaíba também apresentou perdas ao passo que as Regiões Central e Noroeste de Minas praticamente mantiveram a estabilidade nesse indicador em ambos os anos analisados.

<sup>6</sup> Importante dizer que essa é uma avaliação feita utilizando-se uma média, que pressupõe uma hipotética igualdade de características dos entes analisados, o que, na prática não acontece.

Por fim, verificando o perfil econômico dos municípios atingidos por ICMS Solidário, percebe-se que os municípios mais beneficiados foram aqueles com uma população significativa residente em seu território e com baixa atividade econômica. Já os que acabaram por perder uma potencial arrecadação são principalmente aqueles que possuem grandes estabelecimentos geradores de movimentação econômica, como hidrelétricas, mineradoras, grandes indústrias e *hubs* logísticos e, ao mesmo tempo, uma população pequena ou, no mínimo, não proporcional ao elevado valor fiscal adicionado à economia.

## REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

NERI, Marcelo. **Dominância de Lorenz**. Rio de Janeiro: FGV, s.d. 3 p. (Curso Políticas Sociais.)



## CAPÍTULO 19 – CRITÉRIO MÍNIMO *PER CAPITA*

Humberto Alvim Guimarães

Consultor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. Gerência de Economia – ALMG.

### 1 DESCRIÇÃO DO CRITÉRIO

O critério Mínimo *per Capita*, outra inovação da Lei nº 18.030, de 2009<sup>1</sup>, apresenta o percentual de distribuição de 0,10%, um dos menores entre os critérios de distribuição.

Em vigor a partir de 2011, é calculado com base na relação percentual entre a população de cada um dos municípios com menor índice do ICMS *per capita* do Estado e a população total desses municípios. O índice do ICMS *per capita* para o cálculo desse critério é o percentual resultante da divisão do índice consolidado dos demais critérios pela respectiva população, medida pelo IBGE.

São considerados municípios com menor índice do ICMS *per capita* para o cálculo desse critério aqueles cujo índice seja inferior a um terço da média do Estado.

Na hipótese de não haver município que atenda às condições exigidas para participar do critério Mínimo *per Capita*, os recursos destinados a esse critério serão distribuídos com base no critério ICMS Solidário.

### 2 AVALIAÇÃO DO CRITÉRIO

O critério Mínimo *per Capita* funciona, na prática, como um complemento ao critério ICMS Solidário. Com formas de cálculo semelhantes, os dois critérios visam redistribuir parte da arrecadação do ICMS (4,14% da cota-parte para o primeiro e 0,10%, para o segundo), com benefícios para municípios cuja arrecadação relativa ao ICMS, tomando como base os outros critérios, é baixa em comparação com suas populações residentes.

Ao contrário do critério anterior, este, por suas características e por atingir um universo pequeno de municípios, apresenta uma dificuldade mais clara para sua análise.

Em primeiro lugar, verificamos que os recursos distribuídos por esse critério em 2012, segundo ano de sua vigência, foram destinados a municípios pertencentes apenas, em ordem decrescente de recursos distribuídos, às Regiões de Planejamento Central, Norte de Minas e Jequitinhonha-Mucuri, como pode ser visto na tabela seguinte.

---

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

**Tabela 1 – Transferência de ICMS para os municípios pelo critério Mínimo *per capita* – Minas Gerais, em 2012**

Regiões	Nº Munic.	População	R\$	%	% Acumul.
Central	2	361.011	2.743.772,10	42,10%	42,10%
Norte de Minas	7	267.538	2.033.379,18	31,20%	73,30%
Jequitinhonha/Mucuri	12	281.240	1.612.473,09	24,74%	98,04%
Rio Doce	1	16.875	128.042,29	1,96%	100,00%
Alto Paranaíba	0	0	0,00	0,00%	100,00%
Centro-Oeste de Minas	0	0	0,00	0,00%	100,00%
Mata	0	0	0,00	0,00%	100,00%
Noroeste de Minas	0	0	0,00	0,00%	100,00%
Sul de Minas	0	0	0,00	0,00%	100,00%
Triângulo	0	0	0,00	0,00%	100,00%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>926.664</b>	<b>6.517.666,66</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Outra conclusão decorrente da análise desta tabela é que, no caso da Região Central, a que mais recebe recursos nesse critério, há forte concentração em relação aos municípios beneficiados – apenas 2 –, ao passo que na Região Jequitinhonha-Mucuri, recurso substancialmente menor foi dividido por 12 municípios. Esse fato tem relação com o porte dos municípios beneficiados: enquanto na Região Central eles são bastante populosos, na Região Jequitinhonha/Mucuri ocorre o inverso. Mas, ao fazerem jus a receber recursos com base neste critério, todos os municípios contemplados, mesmo com diferenças substanciais no seu número de habitantes, possuem os menores índices de ICMS *per capita* do Estado, fato decorrente da forma de cálculo de Mínimo *per Capita*.

Merece ser analisada também a importância dos recursos distribuídos para cada um desses municípios. Apesar de dizer respeito a apenas 0,10% de todo o ICMS a ser repassado aos municípios do Estado, o critério atinge poucos municípios, sendo, por isso, bastante significativo o montante a que cada um tem direito. Todos os municípios que receberam recursos com base em Mínimo *per Capita* também o receberam por meio de ICMS Solidário e, de um modo geral, ser contemplado por esse critério acresceu em 50% o valor recebido pelo mesmo município no critério ICMS Solidário. Além disso, o valor médio anual recebido em 2012 por município contemplado por esse critério foi de aproximadamente R\$300.000,00, correspondendo, também em média, a 0,61% da receita corrente líquida percebida por esses municípios<sup>2</sup>. Constatou-se, assim, que embora de pouca expressão numa análise mais geral, o critério “Mínimo *per capita*” tem importância significativa para os municípios que o recebem.

Parece-nos não muito adequado, contudo, que a existência de um critério que acaba por atingir tão poucos municípios, receba o destaque de se constituir em um critério

<sup>2</sup> Valores calculados com base em dados oficiais tabulados pelo autor para os 22 municípios que receberam recursos com base neste critério em 2012.

específico da lei. Por ele ter os mesmos objetivos e semelhantes formas de cálculo em relação ao critério ICMS Solidário, deveria ser a ele incorporado. Essa incorporação poderia ser apenas formal, mantendo a fórmula de cálculo atual, ou redistribuindo os recursos a ele destinados – 0,10% da cota-parte – ao critério ICMS Solidário,.

Analisando Mínimo *per Capita*, em conjunto com o critério ICMS Solidário e com base em um teste estatístico de distribuição (Índice de Gini), percebemos que ele acaba por ampliar levemente a desigualdade da distribuição dos recursos propiciadas por ICMS Solidário, (esta já demonstrada anteriormente neste trabalho). A tabela abaixo apresenta os índices de Gini da distribuição dos recursos do ICMS Solidário para 2011 e 2012 e os mesmos índices após se somar os valores de ICMS Solidário, com Mínimo *per Capita*.

**Tabela 2 – Índice de Gini da transferência de ICMS para os municípios pelo critério ICMS Solidário e pela soma dos valores de trasferidos pelos critérios ICMS Solidário e Mínimo *per capita* – Minas Gerais, 2011-2012**

ICMS Solidário		ICMS Solidário + Mínimo Per Capita	
2011	2012	2011	2012
0,702	0,703	0,706	0,708

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

Os dados desta tabela sugerem que se eliminássemos o critério Mínimo *per Capita*, e redistribuísssemos os recursos a ele destinado – 0,10% da cota-parte – por meio do critério ICMS Solidário, obteríamos uma distribuição menos desigual, com os benefícios já apontados na análise daquele critério. Estudos e testes mais aprofundados, porém, que analisem e simulem, município a município, cenários atuais e futuros, são importantes de serem feitos para se levar a cabo essa mudança na legislação.

Consideramos, assim, que, com base apenas nessa análise sucinta do critério que ora apresentamos, talvez seja mais prudente a opção de incorporação deste critério a ICMS Solidário, de maneira apenas formal, mantendo a forma de cálculo atual. Isso porque preservaria a arrecadação dos municípios que atualmente recebem esses recursos – os montantes recebidos por esse critério são significativos para as finanças de cada um deles – e porque esses municípios apresentam os mais baixos valores de ICMS *per capita* do Estado.

## REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Distribuição de ICMS aos municípios do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. (Banco de Dados.)

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.



## ANEXOS

### **Anexo A – Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995<sup>1</sup>.**

(A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

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:

Art. 1º – A parcela de 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 – 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;

---

1 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Art. 1º, inc. V.) (A Lei nº 12.040, de 28/12/1995 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.) Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995>>. Acesso em: 14 ago. 2015.  
MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Documentação e Informação. Gerência de Referência Legislativa. Legislação. //: \_\_\_\_\_. **Assembleia de Minas: poder e voz do Cidadão**. (Portal.) Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

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, referente 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 de pequenos produtores rurais atendidos e o número total 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;

(Inciso com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

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 e 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 – COPAM –, dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários,

bem como aos que, comprovadamente, tenham implantado em seu território sistema de coleta seletiva de lixo;

(Alínea com redação dada pelo art. 5º da Lei nº 13.766, de 30/11/2000.)

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.

(Alínea com redação dada pelo art. 26 da Lei nº 12.581, de 17/7/1997.)

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 a 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, fornecidos 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 art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, o valor individual de cada município será diminuído proporcionalmente à disponibilidade dos recursos;

(Inciso com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

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;

(Inciso com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.428, de 7/12/1996.)

(Vide art. 4º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

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 II a XIII, relativos ao mês anterior, bem como uma consolidação destes por município.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 6º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

§ 4º – A Secretaria de Estado da Fazenda fará publicar, até o dia 31 de agosto de cada ano:

(Caput com redação dada pelo art. 6º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

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.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 5º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

§ 6º – Para o primeiro semestre de 1998, no tocante à aplicação do critério de que trata o inciso VII deste artigo, prevalecerão as relações publicadas no mês de dezembro de 1997.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 12.734, de 30/12/1997.)

Art. 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 da perda anual serão incorporados ao índice de que trata o inciso XI do artigo 1º, observado o disposto no Anexo I desta Lei.

Art. 3º – 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.

§ 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.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

§ 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.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Art. 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 com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Art. 5º – Os dados referentes ao inciso VI do art. 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 art. 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 acrescentado pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Art. 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 art. 150, inciso II, da Constituição do Estado, para os municípios emancipados pelas Leis nºs 12.030, 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 acrescentado pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 1º da Lei nº 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 art. 1º da Lei nº 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 art. 1º da Lei nº 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 de 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 Adicional 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 acrescentado pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

(Vide art. 2º da Lei nº 12.734, de 30/12/1997.)

(Parágrafo revigorado pelo art. 2º da Lei nº 12.970, de 27/7/1998.)

Art. 8º – A Fundação João Pinheiro, com base nos dados disponíveis de que trata o art. 7º desta lei, fará sua consolidação e a publicará até o dia 31 de dezembro de 1996.

(Artigo acrescentado pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Art. 9º – O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de sua publicação.

(Artigo renumerado pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Art. 10 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(Artigo renumerado pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Art. 11 – Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 10.690, de 15 de abril de 1992, a Lei nº 11042, de 15 de janeiro de 1993, e o artigo 8º da Lei nº 9.758, de 10 de fevereiro de 1989, com a redação dada pela Lei nº 9.934, de 25 de junho de 1989.

(Artigo renumerado pelo art. 2º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

Dada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 28 de dezembro de 1995.

EDUARDO AZEREDO

Amilcar Vianna Martins Filho

João Heraldo Lima

José Militão Costa

Ana Luíza Machado Pinheiro

Alysson Paulinelli

Berenice Regnier Menegale

José Carlos Carvalho

Arésio A. de Almeida Dâmaso e Silva

**ANEXO**

(a que se refere o art. 7º da Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996)

**Anexo I**

(a que se refere o art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995)

<b>Critérios de Distribuição</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
VAE (art. 1º, I)	8.45750	4.48608	4.55072	4.61536
Área Geográfica (art. 1º, II)	0,6660	1.00000	1.00000	1.00000
População (art. 1º, III)	2.0420	2.7100	7.7100	7.7100
População dos 50 mais populosos (art. 1º, IV)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Educação (art. 1º, V)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Produção de alimentos	0.6660	1.00000	1.00000	1.00000
Patrimônio Cultural (art. 1º, VII)	0.6660	1.00000	1.00000	1.00000
Meio Ambiente (art. 1º, VIII)	0.6660	1.00000	1.00000	1.00000
Gasto com Saúde (art. 1º, IX)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Receita Própria (art. 1º, X)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Cota Mínima (art. 1º, XI)	5.5000	5.5000	5.5000	5.5000
Municípios Mineradores (art. 1º, XII)	0.7500	0.11000	0.11000	0.11000
Mateus Leme (art. 1º, XIII)	0.1807	0.13555	0.09037	0.04518
Mesquita (art. 1º, XIV)	0.0778	0.05837	0.03891	0.01946
<b>Total</b>	<b>25.00000</b>	<b>25.00000</b>	<b>25.00000</b>	<b>25.00000</b>

(Anexo I com redação dada pelo Anexo I da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

(Vide art. 7º da Lei nº 12.428, de 27/12/1996.)

**Anexo II**

Índice de Educação – PEi (a que se refere o inciso V do art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995)

PEi =	ICMAi x 100
-------	-------------

considerando-se:

ICMAI =	MRMJ ----- CMAI
---------	-----------------------

a) onde:

a.1) MRMi é o número de matrículas na rede municipal de ensino do Município.

(Vide art. 3º da Lei nº 12.768, de 22/1/1998.)

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,

b) E ICMAi é o somatório do ICMAi para todos os Municípios. Anexo III Índice de Patrimônio Cultural – PPC (a que se refere o inciso VII do art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995) PPC = Somatório das notas do Município

### Anexo III

Índice de Patrimônio Cultural – PPC

(a que se refere o inciso VII do art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995)

PPC =	$\frac{\text{Somatório das notas do Município}}{\text{Somatório das notas de todos os Municípios}}$
-------	---

Atributo	Característica	Sigla	Nota
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível federal ou estadual	Nº de domicílios > 5000	NH1	16
	5000 > Nº de dom > 3001	NH2	12
	3000 > Nº de dom > 2001	NH3	08
	2000 > Nº de domicílios	NH4	05
Somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível federal ou estadual	E unid > 30 e área > 10ha	CP1	05
	E unid > 20 e área > 5ha	CP2	04
	E unid > 10 e área > 2ha	CP3	03
	E unid > 5 e área > 0,2ha	CP4	02
Bens imóveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	Nº unid > 20	B11	08
	20 > Nº unid > 10	B12	06
	10 > Nº unid > 5	B13	04
	5 > Nº unid > 1	B14	02
Bens móveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual	Nº unid > 5	BM1	02
	5 > Nº unid > 1	BM2	01
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal	Nº de domicílios > 2001	NH21	04
	2000 > Nº dom > 50	NH22	03
Somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal	E unid > 10 e área > 2ha	CP21	01
	E unid > 5 e área > 0,2ha	CP22	01
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	Nº unid > 10	BI21	03
	10 > Nº unid > 50	BI22	02
	5 > Nº unid > 1	BI23	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 art. 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 do 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 art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995)

**I – Índice de Conservação do Município “I”**

ICI =	$\frac{FCMi}{FCE}$
-------	--------------------

onde:

- a) FCMi – Fator de Conservação do Município “I”
- b) FCE – Fator de Conservação do Estado

**II – FCE – Fator de Conservação do Estado**

FCE =	E FCMi
-------	--------

onde:

- a) FCMi – Fator de Conservação do Município “I”

FCMi =	E FCMi,I
--------	----------

- b) FCMiI = Fator de Conservação da Unidade de Conservação “j” no Município “I”

**III**

FCMiI =	$\frac{\text{Área UCiI} \times \text{IC} \times \text{FQ}}{\text{Área MI}}$
---------	---

onde:

a) Área UCil – Área da Unidade de Conservação “j” no Município “l”

b) Área Mi = Área do Município “l”

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.<sup>(1)</sup>

Nota: <sup>1)</sup> 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 de fator de conservação para categorias de manejo de unidades de conservação

Categoria de Manejo	Código	Fator de Conservação FC
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
Área Indígena	AI	0,5
Área de Proteção Ambiental I (1): Zona de Vida Silvestre Demais Zonas	APA I ZVS DZ	1 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 arts. 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.

Data da última atualização: 25/3/2004.

## Anexo B – Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996<sup>2</sup>

(A Lei nº 12.428, de 27/12/1996 foi revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

Altera a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de 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 – pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 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:

Art. 1º – O art. 3º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, fica acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art. 3º – .....

§ 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;

2 MINAS GERAIS. **Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996**. Altera a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de 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 – pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. (Revogada pelo art. 6º da Lei nº 13.803, de 27/12/2000.) (Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12428&comp=&ano=1996&aba=js\\_textoAtualizado#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12428&comp=&ano=1996&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Documentação e Informação. Gerência de Referência Legislativa. Legislação. //: \_\_\_\_\_. **Assembleia de Minas**: poder e voz do Cidadão. (Portal.) Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

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.”.

Art. 2º – Os arts. 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, passam a constituir seus arts. 9º, 10 e 11, ficando a mesma lei acrescida dos seguintes arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º:

“Art. 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.

Art. 5º – Os dados referentes ao inciso VI do art. 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 art. 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.

Art. 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 art. 150, inciso II, da Constituição do Estado, para os municípios emancipados pelas Leis nºs 12.030, 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.

Art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 1º da Lei nº 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 art. 1º da Lei nº 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 art. 1º da Lei nº 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 de 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 rerepresentarem 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 Adicional Fiscal – VAF – apurado com base na movimentação econômica das declarações rerepresentadas, 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.

Art. 8º – A Fundação João Pinheiro, com base nos dados disponíveis de que trata o art. 7º desta lei, fará sua consolidação e a publicará até o dia 31 de dezembro de 1996.”.

(Vide art. 2º da Lei nº 12.970, de 27/7/1998.)

Art. 3º – Os incisos VI, IX e XI do art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 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, referente 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 de pequenos produtores rurais atendidos e o número total 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 agro-pecuário, respeitada a mesma relação percentual estabelecida na alínea “b” deste inciso;

.....

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 a 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, fornecidos 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 art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, o valor individual de cada município será diminuído proporcionalmente à disponibilidade dos recursos;

.....

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;”.

Art. 4º – (Revogado pelo art. 3º da Lei nº 12.734, de 30/12/1997.

Dispositivo revogado:

“Art. 4º – Os municípios que concederem isenção do IPTU residencial, comercial e industrial e isenção de ISS não farão jus a participação pelo critério da cota mínima, fixado no inciso XI do art. 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.”

Art. 5º – O art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 , fica acrescido do seguinte § 5º:

“Art. 1º – .....

§ 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.”.

Art. 6º – Os §§ 3º e 4º do art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 , passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º – .....

§ 3º – A Fundação João Pinheiro fará publicar, até a primeira segunda-feira de cada mês, os índices de que tratam os incisos II 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.”.

Art. 7º – O Anexo I da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 , passa a vigorar na forma em que integra esta Lei.

Art. 8º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º – Revogam-se as disposições em contrário.

Dada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 27 de dezembro de 1996.

EDUARDO AZEREDO  
 Álvaro Brandão de Azeredo  
 João Heraldo Lima  
 José Militão Costa  
 Alysson Paulinelli  
 Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto  
 Arésio A. de Almeida Dâmaso e Silva

**ANEXO**

(a que se refere o art. 7º da Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996)

**Anexo I**

(a que se refere o art. 1º da Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995)

Crerios de Distribuio	1997	1998	1999	2000
VAE (art. 1º,I)	8.45750	4.48608	4.55072	4.61536
rea Geogrfica (art. 1º, II)	0.6660	1.00000	1.00000	1.00000
Populao (art. 1º, III)	2.0420	2.7100	2.7100	2.7100
Populao dos 50 mais populosos (art. 1º, IV)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Educao (art. 1º, V)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Produo de alimentos	0.6660	1.00000	1.00000	1.00000
Patrimnio Cultural (art. 1º, VII)	0.6660	1.00000	1.00000	1.00000
Meio Ambiente (art. 1º, VIII)	0.6660	1.00000	1.00000	1.00000
Gasto com Saude (art. 1º, IX)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Receita Prpria (art. 1º, X)	1.3320	2.00000	2.00000	2.00000
Cota Mnima (art. 1º, XI)	5.5000	5.5000	5.5000	5.5000
Municpios Mineradores (art. 1º, XII)	0.7500	0.11000	0.11000	0.11000
Mateus Leme (art. 1º, XIII)	0.1807	0.13555	0.09037	0.04518
Mesquita (art. 1º, XIV)	0.0778	0.05837	0.03891	0.01946
<b>Total</b>	<b>25.00000</b>	<b>25.00000</b>	<b>25.00000</b>	<b>25.00000</b>

Data da ltima atualizao: 1/6/2004.

## Anexo C – Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000<sup>3</sup>

Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º – (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009.)

Dispositivo revogado:

“Art. 1º – A parcela 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 – pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição da República, será distribuída nos percentuais 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 art. 158 da Constituição da República ;

II – área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do município e a área total do Estado, informada pelo Instituto de Geociências Aplicadas – IGA –;

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 cinquenta municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos 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, os alunos da pré-escola inclusive, 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 deste artigo;

VI – produção de alimentos os valores decorrentes da aplicação dos percentuais à frente de cada item serão distribuídos aos municípios segundo os seguintes critérios:

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13803&comp=&ano=2000>>. Acesso em 17 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Documentação e Informação. Gerência de Referência Legislativa. Legislação. *In*: \_\_\_\_\_. **Assembleia de Minas: poder e voz do Cidadão**. (Portal.) Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

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 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 de pequenos produtores rurais atendidos e o número total de pequenos produtores rurais existentes no município;

d) parcela de 10% (dez por cento) do total será 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 de 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: observados os seguintes critérios:

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 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da população, respectivamente, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá seu investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio “per capita” dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam –, bem como aos Municípios que comprovadamente tenham implantado em seu território sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos;

(Alínea com redação dada pelo art. 54 da Lei nº 18.031, de 12/1/2009 .)

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” deste inciso, para fins de distribuição dos recursos no trimestre subsequente;

d) os recursos recebidos na forma da alínea “a” serão utilizados prioritariamente na contratação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, para a realização de serviços de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos;

(Alínea acrescentada pelo art. 54 da Lei nº 18.031, de 12/1/2009.)

IX – saúde: os valores decorrentes da aplicação dos percentuais constantes no Anexo I desta lei 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 na 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 a alínea “a” deste inciso, 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, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

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;

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 emancipação 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 deste artigo, ficam excluídos os municípios nos quais o número de alunos atendidos pela rede municipal não corresponda a, pelo menos, 90% (noventa por cento) de sua capacidade mínima de atendimento.

§ 2º – Os dados referentes ao inciso VI deste artigo, relativos 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 dos Poderes do Estado, as informações pertinentes às alíneas enumeradas naquele inciso, para fins de distribuição no trimestre subsequente.

§ 3º – A Secretaria de Estado da Saúde fará publicar, na primeira segunda-feira de cada mês, as modificações ocorridas no mês anterior relativamente às alíneas “a” e “b” do inciso IX deste artigo, para fins de distribuição no mês subsequente.

§ 4º – A Fundação João Pinheiro fará publicar, até a segunda segunda-feira de cada mês, os índices de que tratam os incisos II a XIII deste artigo, relativos ao mês anterior, bem como a consolidação destes por município.

§ 5º – A Secretaria de Estado da Fazenda fará publicar, até o dia 30 de junho de cada ano, o índice provisório de que trata o inciso I deste artigo.

§ 6º – Sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis, os prefeitos municipais e as associações de municípios ou seus representantes poderão impugnar, no prazo de trinta dias contados de sua publicação, os dados e os índices relativos aos critérios para apuração anual do VAF e, no prazo de cinco dias úteis, os demais.

§ 7º – A Fundação João Pinheiro fará publicar o resultado do julgamento das impugnações previstas no § 6º deste artigo no prazo de quinze dias contados do seu recebimento.

§ 8º – A Secretaria de Estado da Fazenda fará publicar, até o dia 31 de agosto de cada ano, o índice definitivo de que trata o inciso I deste artigo, para fins de distribuição dos recursos no exercício subsequente, após o julgamento das impugnações previstas no § 6º.

§ 9º – A participação de município em razão de critério previsto em inciso deste artigo não prejudica sua participação na distribuição na forma dos demais dispositivos.

§ 10 – As publicações de índices previstas nesta lei apresentarão os dados constitutivos e os percentuais para cada critério, previstos nos incisos I a XIII deste artigo.

§ 11 – O critério da compensação financeira por desmembramento de distrito, previsto no inciso XIII, extingue-se no exercício de 2005, e os resíduos apurados em razão de perda anual serão incorporados ao índice de que trata o inciso I deste artigo, observado o disposto no Anexo I desta lei.”

Art. 2º – (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009 .)

Dispositivo revogado:

Art.2º – A apuração do VAF compreenderá o montante global da apresentação do movimento econômico, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.”

Art. 3º – 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.

§ 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, pelos condutos forçados, pela casa de máquinas e pela 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 e, 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, ao município sede a que se refere o inciso I inclusive, respeitada a proporção entre a área do reservatório localizada em território do Estado e a localizada em cada município, de acordo com o levantamento da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL –, sem prejuízo de termo de acordo a ser celebrado entre os municípios.

Art. 4º – (Revogado pelo art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009 .)

Dispositivo revogado:

“Art. 4º – Para os efeitos desta lei, considera-se pequeno produtor rural aquele que satisfizer os seguintes requisitos:

Vide art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009 , que revoga este artigo a partir do primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação, conforme o art. 16 da mesma lei.)

I – manter até dois empregados permanentes, permitida a contratação eventual de terceiros;

II – não detiver, a nenhum título, área superior a quatro módulos fiscais, sendo que cada município possui seu próprio módulo fiscal, cuja extensão varia entre o limite mínimo de 5ha (cinco hectares) (Belo Horizonte) e o máximo de 70ha (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.”

Art. 5º – Esta lei entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao da data de sua publicação.

Art. 6º – Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 ; a Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996 ; o art. 26 da Lei nº 12.581, de 17 de julho de 1997 ; a Lei nº 12.734, de 30 de dezembro de 1999 , e a Lei nº 12.970, de 27 de julho de 1998 .

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 27 de dezembro de 2000.

ITAMAR FRANCO

Henrique Eduardo Ferreira Hargreaves

**Anexo I**

(Revogado pelo art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009.)

Dispositivo revogado:

**“Anexo I**

(a que se refere o art. 1º da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000)

Critérios de Distribuição	2001	2002	2003	2004	A partir de 2005
VAF (art. 1º, I)	4,632	4,644	4,656	4,668	4,68
Área geográfica(art. 1º,II)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
População (art. 1º, III)	2,710	2,710	2,710	2,710	2,710
População dos 50 municípios mais populosos (art. 1º, IV)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Educação (art. 1º, V)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Produção de alimentos (art. 1º, VI)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Patrimônio cultural (art. 1º, VII)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Meio ambiente (art. 1º,VIII)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Gasto com saúde (art. 1º, IX)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Receita própria (art. 1º, X)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Cota mínima (art. 1º, XI)	5,500	5,500	5,500	5,500	5,500
Municípios mineradores (art. 1º, XII)	0,110	0,110	0,110	0,110	0,110
Mateus Leme (art. 1º, XIII)	0,032	0,024	0,016	0,008	0
Mesquita (art. 1º, XIII)	0,016	0,012	0,008	0,004	0
Total	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000

“

**Anexo II**

(Revogado pelo art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009 .)

Dispositivo revogado:

**“Anexo II**

Índice de Educação – PEI

(A que se refere o inciso V do art. 1º da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000)

PEi =	ICMAi x 100
-------	-------------

considerando-se:

ICMAI

a) ICMAI = MRMI, onde:

CMAI

a.1) MRMI é o número de matrículas na rede municipal de ensino do município.

a.2) CMAI 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.

b) ICMAI é o somatório do ICMAI para todos os municípios.”

### Anexo III

(Revogado pelo art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009.)

Dispositivo revogado:

### “Anexo III

Índice de Patrimônio Cultural – PPC

(A que se refere o inciso VII do art. 1º da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000)

O PPC corresponde ao somatório das notas do município dividido pelo somatório das notas de todos os municípios

Atributo	Característica	Sigla	Nota
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado pelo Governo Federal ou pelo Estadual	Nº domicílios > 5000	NH1	16
	5.000 > nº domicílios > 3.000	NH2	12
	3.000 > nº domicílios > 2.001	NH3	08
	2.000 > nº domicílios	NH4	05
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados nas áreas urbanas ou rurais, tombados pelo Governo Federal ou pelo Estadual.	unid. > 30 e área > 10 ha	CP1	05
	unid. > 20 e área > 5 ha	CP3	04
	unid. > 10 e área > 2 ha	CP2	03
	unid. > 5 e área > 0,2 ha	CP4	02
Bens imóveis tombados isoladamente pelo Governo Federal ou pelo Estadual, incluídos seus acervos de bens móveis, quando houver.	Nº unidades > 20	B11	08
	20 > nº unidades > 10	B12	06
	10 > nº unidades > 5	B13	04
	5 > nº unidades > 1	B14	02
Bens móveis tombados isoladamente pelo Governo Federal ou pelo Estadual.	Nº unidades > 5 5 > nº unidades > 1	BM1 BM2	02 01
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado pela administração municipal.	Nº domicílios > 2.001	NH21	04
	2.000 > nº domicílios > 50	NH22	03
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados pela administração municipal.	unid. > 10 e área > 2 ha unid.	CP21	02
	> 5 e área > 0,2 ha	CP22	01
Bens imóveis tombados isoladamente pela administração municipal, incluídos seus acervos de bens móveis, quando houver.	Nº unid. > 10	B121	03
	10 > nº unidades > 5	B122	02
	5 > nº unidades > 1	B123	01
Bens móveis tombados isoladamente pela administração 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 pelo Governo 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 pelo Governo do Estado 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 art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado.

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 a técnica e a metodologia adequadas;
- b) de que possui política de preservação de patrimônio cultural, devidamente respaldada por lei;
- c) de que tem efetiva atuação na preservação dos seus bens culturais.

#### **Anexo IV**

(Revogado pelo art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009 .)

Dispositivo revogado:

#### **“Anexo IV**

Índice de Conservação do Município – IC

(A que se refere a alínea “b” do inciso viii do art. 1º da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000.)

(Vide art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009 , que revoga este artigo a partir do primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação, conforme o art. 16 da mesma lei.)

#### **I – Índice de Conservação do Município “I”**

IC = FCMi , onde:

FCE

- a) FCMi = Fator de Conservação do Município “I”
- b) FCE = Fator de Conservação do Estado

#### **II – FCE: Fator de Conservação do Estado**

FCE = FCMi, onde:

- a) FCMi = Fator de Conservação do Município “I”

FCMi = FCM i,l

- b) FCM i,j = Fator de Conservação da Unidade de Conservação “j” no Município “I”.

#### **III – FCMi,j = Área UCi,j x FC x FQ, onde:**

Área Mi

- 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 à 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, entre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. (1)

Nota: 1 – O Fator de Qualidade será igual a 1 até que sejam ponderadas as variáveis e disciplinada sua aplicação, por meio de deliberação normativa do COPAM.

**Tabela**

**Fator de conservação para categorias de manejo de unidades de conservação**

(Vide art. 15 da Lei nº 18.030, de 12/1/2009, que revoga esta tabela a partir do primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação, conforme o art. 16 da mesma lei.)

Categoria de Manejo	Código	Fator de Conservação – FC
Estação ecológica	EE	1
Reserva biológica	RB	1
Parque	PAQ	0,9
Reserva particular do patrimônio natural	RPPN	0,9
Reserva particular de recomposição ambiental (Item acrescentado pelo art. 9º da Lei nº 15.027, de 19/1/2004.)	RPRA	0,9
Floresta nacional, estadual ou municipal	FLO	0,7
Área indígena	AI	0,5
(1) Área de proteção ambiental I Zona de vida silvestre Demais zonas	APA I ZVS DZ	1 0,1
(1) Área de proteção ambiental II, federal ou estadual	APA II	0,025
(2) Área de proteção especial	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; a APA II não dispõe de zoneamento.

2 – APE: declarada com base nos arts. 13, I, e 14 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para proteção de mananciais ou do patrimônio paisagístico e arqueológico.”

Data da última atualização: 13/1/2009.

## Anexo D – Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009<sup>4</sup>

Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS,

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I

#### DA DISTRIBUIÇÃO DA PARCELA DA RECEITA DO ICMS PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS

##### Seção I

##### Dos Critérios

Art. 1º A parcela 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 – pertencente aos Municípios, de que trata o § 1º do art. 150 da Constituição do Estado, será distribuída nos percentuais 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 § 1º do art. 150 da Constituição do Estado;

II – área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informadas pelo Instituto de Geociências Aplicadas – IGA –;

III – população: relação percentual entre a população residente no Município e a população total do Estado, medida segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –;

IV – população dos cinquenta Municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta Municípios mais populosos do Estado e a população total desses Municípios, medida segundo dados do IBGE;

V – educação;

VI – produção de alimentos;

VII – patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices de todos os Municípios, fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA –, observado o disposto no Anexo II desta Lei;

VIII – meio ambiente;

4 MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Documentação e Informação. Gerência de Referência Legislativa. Legislação. In: \_\_\_\_\_. **Assembleia de Minas: poder e voz do Cidadão**. (Portal.) Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

IX – saúde;

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 ao do cálculo, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

XI – cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios;

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 de Fazenda, demonstrando a efetiva participação de cada um na arrecadação do IUM naquele exercício;

XIII – recursos hídricos;

XIV – Municípios sede de estabelecimentos penitenciários;

XV – esportes;

XVI – turismo;

XVII – ICMS solidário;

XVIII – mínimo *per capita*.

## Seção II

### Da Distribuição

#### Subseção I

#### Do Critério “Educação”

Art. 2º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “educação”, de que trata o inciso V do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior, calculada de acordo com o Anexo III desta Lei e publicada pela Fundação João Pinheiro até o dia 31 de agosto de cada ano, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Educação e pelo Tribunal de Contas do Estado.

Parágrafo único. Para efeito do cálculo previsto neste artigo, ficam excluídos os Municípios nos quais o número de alunos atendidos pela rede municipal não corresponda a, pelo menos, 90% (noventa por cento) de sua capacidade mínima de atendimento.

#### Subseção II

#### Do Critério “Produção de Alimentos”

Art. 3º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “produção de alimentos”, de que trata o inciso VI do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios da seguinte forma:

I – parcela de 35% (trinta e cinco por cento) do total de acordo com a relação percentual entre a área cultivada do Município e a área cultivada do Estado, considerada a média dos dois últimos anos anteriores ao do cálculo, incluindo-se na área cultivada a área destinada à agricultura de pequeno porte;

II – parcela de 30% (trinta por cento) do total de acordo com a relação percentual entre o número de pequenos produtores agropecuários do Município e o número de pequenos produtores agropecuários do Estado;

III – parcela de 30% (trinta por cento) do total entre os Municípios onde exista programa ou estrutura de apoio ou órgão de apoio à produção, ao desenvolvimento e à comercialização de produtos agropecuários, de acordo com a relação percentual entre o número de produtores agropecuários atendidos e o número total de produtores agropecuários existentes no Município e no Estado;

IV – parcela de 5% (cinco por cento) do total aos Municípios onde exista Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS – constituído e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS – em execução.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se pequeno produtor agropecuário aquele que preencher os seguintes requisitos:

I – manter até dois empregados permanentes, permitida a contratação eventual de terceiros;

II – ter, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual proveniente de exploração agropecuária;

III – residir na propriedade rural ou em aglomerado urbano próximo.

§ 2º Os dados constitutivos dos índices a que se refere este artigo serão apurados em maio, para vigorar de julho a dezembro, e em novembro, para vigorar de janeiro a junho do exercício subsequente.

§ 3º A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER – fará publicar, até os dias 15 de junho e 15 de dezembro de cada ano, as informações pertinentes aos incisos I a IV do *caput* deste artigo, para fins de distribuição dos recursos no semestre subsequente.

### Subseção III

#### Do Critério “Meio Ambiente”

Art. 4º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “meio ambiente”, de que trata o inciso VIII do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios da seguinte forma:

I – parcela de 45,45% (quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento) do total aos Municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual,

atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da população urbana, observadas as seguintes diretrizes:

a) o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá o seu investimento inicial para a implantação do sistema, estimado com base na população atendida e no custo médio *per capita* dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, custo este fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam –, observado o disposto em regulamento;

b) sobre o valor calculado na forma da alínea “a” incidirá um fator de qualidade variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), apurado anualmente, conforme disposto em regulamento, com observância de pressupostos de desempenho operacional, gestão multimunicipal e localização compartilhada do sistema, tipo e peso de material reciclável selecionado e comercializado no Município por associação ou cooperativa de coletores de resíduos e energia gerada pelo sistema; e

c) o limite previsto na alínea “a” decrescerá, anualmente, na proporção de 20% (vinte por cento) de seu valor, a partir do décimo primeiro ano subsequente àquele do licenciamento ou autorização para operacionalização do sistema;

II – parcela de 45,45% (quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento) do total 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, municipais e particulares e área de reserva indígena, com cadastramento, renovação de autorização e demais procedimentos a serem definidos em regulamento;

III – parcela de 9,1% (nove vírgula um por cento) do total com base na relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada Município, nos termos da Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008, e a área total deste, informada pelo Instituto Estadual de Florestas – IEF.

(Vide Lei nº 19.096, de 03/08/2010.)

§ 1º A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fará publicar, até o último dia do trimestre civil, os dados constitutivos dos índices a que se refere este artigo relativos ao trimestre imediatamente anterior, com a relação de Municípios habilitados segundo os incisos I, II e III do *caput* deste artigo, para fins de distribuição dos recursos no trimestre subsequente.

§ 2º O fator de qualidade a que se refere a alínea “b” do inciso I do *caput* deste artigo incidirá sobre os índices de repasse de recursos a serem aplicados a partir de 1º de janeiro do segundo ano de vigência desta Lei.

§ 3º A Fundação João Pinheiro fará apurar o valor máximo a que se refere a alínea “a” do inciso I do *caput* deste artigo, bem como os novos índices a serem aplicados quando o valor máximo a ser atribuído a cada Município for atingido, promovendo a publicação dos percentuais a serem aplicados nos futuros repasses.

#### Subseção IV

##### Do Critério “Saúde”

Art. 5º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “saúde”, de que trata o inciso IX do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios da seguinte forma:

I – parcela de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total aos Municípios que desenvolverem e mantiverem em funcionamento programas específicos voltados para o atendimento à saúde das famílias, mediante comprovação na Secretaria de Estado de Saúde, calculada conforme a população efetivamente atendida em relação à população total do Município;

II – o saldo remanescente dos recursos, encerrada a distribuição conforme o inciso I, de acordo com 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, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

Parágrafo único. A Fundação João Pinheiro fará publicar, na primeira segunda-feira de cada mês, os dados constitutivos e a relação dos índices de participação de cada Município, no critério a que se refere este artigo, relativos ao mês imediatamente anterior, para fins de distribuição no mês subsequente.

#### Subseção V

##### Do Critério “Recursos Hídricos”

Art. 6º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “recursos hídricos”, de que trata o inciso XIII do art. 1º – , serão destinados aos Municípios que têm área alagada por reservatório de água destinado à geração de energia, da seguinte forma:

I – apura-se o valor adicionado das operações de geração de energia elétrica de cada usina relativo ao ano imediatamente anterior ao da apuração e divide-se o valor encontrado por dois;

II – atribui-se o valor encontrado na forma do inciso I aos Municípios que têm área alagada por reservatório de água destinado à geração de energia e que não sejam sede da usina, na proporção entre a área do reservatório da usina em território do Estado e a localizada em cada Município, de acordo com dados da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL –, apurados pela Secretaria de Estado de Fazenda;

III – a base de cálculo do índice para cada Município será a soma dos valores encontrados na forma do inciso II relativos às usinas existentes em seu território;

IV – o índice de participação nesse critério será obtido pela relação percentual dos valores de cada Município e o total desses Municípios, encontrado na forma do inciso III.

Parágrafo único. Ficam excluídas do cálculo desse critério as áreas de reservatório de água destinado à geração de energia que estejam no território de Município sede de usina cujo movimento econômico tenha sido utilizado para apuração do critério previsto no inciso I do art. 1º.

#### Subseção VI

##### Do Critério “Municípios Sede de Estabelecimentos Penitenciários”

Art. 7º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “Municípios sede de estabelecimentos penitenciários”, de que trata o inciso XIV do art. 1º, serão destinados aos Municípios com base na relação percentual entre a média da população carcerária de cada Município do Estado onde existem estabelecimentos penitenciários, de que trata o art. 71 da Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, e a média da população carcerária total desses Municípios, apurada em cada exercício, fornecida pela Secretaria de Estado de Defesa Social.

Parágrafo único. A relação dos Municípios habilitados segundo o critério previsto no *caput* e os respectivos índices de participação, com base nos dados apurados relativos ao exercício imediatamente anterior, para fins de distribuição dos recursos no exercício subsequente, serão publicados pela Secretaria de Estado de Defesa Social:

I – até o dia 15 de julho de cada ano, os dados dos índices provisórios apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior;

II – até o dia 15 de agosto de cada ano, os dados dos índices definitivos apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior.

#### Subseção VII

##### Do Critério “Esportes”

Art. 8º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “esportes”, de que trata o inciso XV do art. 1º, serão destinados aos Municípios de acordo com a relação percentual entre as atividades esportivas desenvolvidas pelo Município e o somatório das atividades esportivas desenvolvidas por todos os Municípios do Estado, fornecida pela Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude – SEEJ –, observado o disposto no Anexo V desta Lei.

§ 1º Somente participam deste critério os Municípios que instalem e mantiverem em pleno funcionamento o Conselho Comunitário de Esportes, o qual deverá elaborar e desenvolver, em conjunto com a Prefeitura Municipal, os projetos destinados à promoção das atividades esportivas, bem como fiscalizar a sua execução.

§ 2º A SEEJ regulamentará os procedimentos necessários para apuração dos dados constitutivos dos índices a que se refere o *caput* deste artigo.

§ 3º A relação dos Municípios habilitados segundo o critério previsto no *caput* e os respectivos índices de participação, com base nos dados apurados relativos ao exercício imediatamente anterior, para fins de distribuição dos recursos no exercício subsequente, serão publicados pela SEEJ:

I – até o dia 15 de julho de cada ano, os dados dos índices provisórios apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior;

II – até o dia 15 de agosto de cada ano, os dados dos índices definitivos apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior.

§ 4º A Fundação João Pinheiro fornecerá anualmente à SEEJ relação contendo a receita corrente líquida *per capita* de cada Município e sua respectiva memória de cálculo, com base em dados de receita do exercício anterior ao da apuração.

§ 5º A Tabela Faixas de Receita Corrente Líquida *Per Capita*, constante no Anexo V, deverá ser atualizada anualmente, a partir do segundo ano de vigência desta Lei, na proporção do crescimento nominal da receita corrente líquida de todos os Municípios em relação ao ano anterior ao da apuração.

### Subseção VIII Do Critério “Turismo”

Art. 9º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “turismo”, de que trata o inciso XVI do art. 1º, serão destinados aos Municípios com base na relação percentual entre o índice de investimento em turismo do Município e o somatório dos índices de investimento em turismo de todos os Municípios do Estado, fornecida pela Secretaria de Estado de Turismo – SETUR –, observado o disposto no Anexo VI desta Lei.

§ 1º Para se habilitar à participação no critério “turismo”, o Município deverá:

I – participar do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR;

II – elaborar uma política municipal de turismo;

III – constituir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo.

§ 2º As regras a serem utilizadas na avaliação dos critérios estabelecidos na Tabela Nota da Organização Turística do Município, constante no Anexo VI, serão definidas nos termos do regulamento.

§ 3º A Fundação João Pinheiro fornecerá anualmente à SETUR, para fins de cálculo do índice de investimento em turismo, relação contendo a receita corrente líquida *per capita* de cada Município e sua respectiva memória de cálculo, com base em dados de receita do exercício anterior ao da apuração.

§ 4º A Tabela Faixas de Receita Corrente Líquida *Per Capita*, constante no Anexo VI, deverá ser atualizada anualmente, a partir do segundo ano de vigência desta Lei, na

proporção do crescimento nominal da receita corrente líquida de todos os Municípios em relação ao ano anterior ao da apuração.

§ 5º A relação dos Municípios habilitados segundo o critério previsto no *caput* e os respectivos índices de participação, com base nos dados apurados relativos ao exercício imediatamente anterior, para fins de distribuição dos recursos no exercício subsequente, serão publicados pela SETUR:

I – até o dia 15 de julho de cada ano, os dados dos índices provisórios apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior;

II – até o dia 15 de agosto de cada ano, os dados dos índices definitivos apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior.

### Subseção IX

#### Do Critério “ICMS Solidário”

Art. 10. Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “ICMS solidário”, de que trata o inciso XVII do art. 1º, serão distribuídos de acordo com a relação percentual entre a população de cada um dos Municípios com menor índice de ICMS *per capita* do Estado e a população total desses Municípios, fornecida pela Fundação João Pinheiro, observados os seguintes conceitos:

I – considera-se índice de ICMS *per capita* o percentual resultante da divisão do índice consolidado dos critérios previstos nos incisos I a XVI do art. 1º de cada Município pela respectiva população, medida segundo dados do IBGE;

II – consideram-se Municípios com menor índice de ICMS *per capita*:

a) aqueles cujo percentual calculado na forma do inciso I seja inferior à média do Estado acrescida de 40% (quarenta por cento);

b) aqueles cujo percentual calculado na forma do inciso I seja superior à média do Estado acrescida de 40% (quarenta por cento) e inferior a seis vezes a média do Estado, desde que tenham participação no Fundo de Participação dos Municípios – FPM – no coeficiente 0,6 (zero vírgula seis), nos termos da Lei Complementar Federal nº 91, de 22 de dezembro de 1997;

c) aqueles cujo percentual calculado na forma do inciso I seja superior à média do Estado acrescida de 40% (quarenta por cento) e inferior a duas vezes a média do Estado, desde que tenham população superior a cem mil habitantes.

### Subseção X

#### Do Critério “Mínimo Per Capita”

Art. 11. Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “mínimo *per capita*”, de que trata o inciso XVIII do art. 1º, serão distribuídos de acordo

com a relação percentual entre a população de cada um dos Municípios com menor índice de ICMS *per capita* do Estado e a população total desses Municípios, fornecida pela Fundação João Pinheiro, observados os seguintes conceitos:

I – considera-se índice de ICMS *per capita* para o cálculo desse critério o percentual resultante da divisão do índice consolidado dos critérios previstos nos incisos I a XVII do art. 1º de cada Município pela respectiva população, medida segundo dados fornecidos pelo IBGE;

II – consideram-se Municípios com menor índice de ICMS *per capita* para o cálculo desse critério aqueles cujo percentual calculado na forma do inciso I seja inferior a 1/3 (um terço) da média do Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de não haver Município que atenda as condições exigidas para participar do critério “mínimo *per capita*”, os recursos destinados a esse critério serão distribuídos com base no critério “ICMS solidário”, de que trata o inciso XVII do art. 1º.

## CAPÍTULO II DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 12. A apuração do VAF observará o disposto na Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 13. As publicações de índices previstas nesta Lei apresentarão os dados constitutivos e os percentuais para cada critério.

§ 1º A Secretaria de Estado de Fazenda fará publicar:

I – até o dia 30 de junho de cada ano, o índice provisório do VAF;

II – o resultado das impugnações relativas ao VAF, no prazo de trinta dias contados do último dia para seu recebimento;

III – até o dia 31 de agosto de cada ano:

a) o índice definitivo do VAF, para fins de distribuição dos recursos no exercício subsequente, após o julgamento das impugnações previstas no art. 14;

b) os dados constitutivos e a relação dos índices de participação de cada Município no critério a que se refere o inciso XIII do art. 1º.

§ 2º A Fundação João Pinheiro fará publicar:

I – até o último dia de cada mês, os índices de que tratam os incisos I a XVIII do art. 1º, bem como a consolidação destes por Município, para vigorarem no mês subsequente;

II – o resultado das impugnações relativas aos critérios previstos nos incisos I a XVIII do art. 1º, no prazo de quinze dias contados do último dia para seu recebimento.

§ 3º O IEPHA fará publicar, para o cálculo da relação percentual a que se refere o inciso VII do art. 1º:

I – até o dia 20 de junho de cada ano, os dados dos índices provisórios apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior;

II – até o dia 20 de julho de cada ano, os dados dos índices definitivos apurados relativos ao ano civil imediatamente anterior.

§ 4º As publicações relativas aos critérios a que se referem os incisos II a XVIII do art. 1º serão feitas por meio eletrônico, nas páginas oficiais dos respectivos órgãos na internet.

Art. 14. Sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis, os Prefeitos Municipais e as associações de Municípios ou seus representantes poderão impugnar, no prazo de trinta dias contados de sua publicação, os dados e os índices relativos aos critérios para apuração anual do VAF e, no prazo de quinze dias, os demais.

Art. 15. Ficam revogados os arts. 1º, 2º e 4º, os Anexos I a IV e a Tabela Fator de Conservação para Categorias de Manejo de Unidades de Conservação da Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000 .

Art. 16. Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 12 de janeiro de 2009; 221º da Inconfidência Mineira e 188º da Independência do Brasil.

AÉCIO NEVES  
Danilo de Castro  
Renata Maria Paes de Vilhena  
Simão Cirineu Dias

**Anexo I**

(a que se refere o art. 1º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.)

Critérios de distribuição	Percentuais/exercício		
	2009	2010	a partir de 2011
VAE (art. 1º, I)	79,68	79,68	75,00
Área geográfica (art.1º, II)	1,00	1,00	1,00
População (art. 1º, III)	2,71	2,71	2,70
População dos 50 Municípios mais populosos (art. 1º, IV)	2,00	2,00	2,00
Educação (art. 1º, V)	2,00	2,00	2,00
Produção de alimentos (art. 1º, VI)	1,00	1,00	1,00
Patrimônio cultural (art. 1º, VII)	1,00	1,00	1,00
Meio ambiente (art. 1º, VIII)	1,00	1,00	1,10
Saúde (art. 1º, IX)	2,00	2,00	2,00
Receita própria (art. 1º, X)	2,00	2,00	1,90
Cota mínima (art. 1º, XI)	5,50	5,50	5,50
Municípios mineradores (art. 1º, XII)	0,11	0,11	0,01
Recursos hídricos (art. 1º, XIII)	0,00	0,00	0,25
Municípios sede de estabelecimentos penitenciários (art. 1º, XIV)	0,00	0,00	0,10
Esportes (art. 1º, XV)	0,00	0,00	0,10
Turismo (art. 1º, XVI)	0,00	0,00	0,10
ICMS solidário (art. 1º, XVII)	0,00	0,00	4,14
Mínimo "per capita" (art. 1º, XVIII)	0,00	0,00	0,10
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**Anexo II**

(a que se refere o inciso VII do art. 1º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.)

Índice de Patrimônio Cultural – PPC

PPC =	$\frac{\text{Somatório das notas do Município}}{\text{Somatório das notas de todos os Municípios}}$
-------	---

Atributo	Característica	Sigla	Nota
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível estadual ou federal	até 2.000 domicílios	NH e/f 05	5
	de 2.001 a 3.000 domicílios	NH e/f 08	8
	de 3.001 a 5.000 domicílios	NH e/f 12	12
	acima de 5.000 domicílios	NH e/f 16	16
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível estadual ou federal	área de 0,2 a 1,9 hectare ou que tenha de 5 a 10 unidades	CP e/f 02	2
	área de 2 a 4,9 hectares ou que tenha de 11 a 20 unidades	CP e/f 03	3
	área de 5 a 10 hectares ou que tenha de 21 a 30 unidades	CP e/f 04	4
	área acima de 10 hectares ou que tenha acima de 30 unidades	CP e/f 05	5
Bens imóveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	de 1 a 5 unidades	BI e/f 02	2
	de 6 a 10 unidades	BI e/f 04	4
	de 11 a 20 unidades	BI e/f 06	6
	acima de 20 unidades	BI e/f 08	8
Bens móveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal	de 1 a 20 unidades	BM e/f 01	1
	de 21 a 50 unidades	BM e/f 02	2
	acima de 50 unidades	BM e/f 03	3
Cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal	de 20 a 2.000 unidades	NH mun 03	3
	acima de 2.000 unidades	NH mun 04	4
Somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal	área de 0,2 hectare a 1,9 hectare ou composto de 5 unidades	CP mun 01	1
	área acima de 2 hectares ou composto de 10 unidades	CP mun 02	2
Bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver	de 1 a 5 unidades	BI mun 01	1
	de 6 a 10 unidades	BI mun 02	2
	acima de 10 unidades	BI mun 03	3
Bens móveis tombados isoladamente no nível municipal	de 1 a 20 unidades	BM mun 01	1
	de 21 a 50 unidades	BM mun 02	2
	acima de 50 unidades	BM mun 03	3
Registro de bens imateriais em nível federal, estadual e municipal	de 1 a 5 bens registrados	RI 02	2
	de 6 a 10 bens registrados	RI 03	3
	acima de 10 bens registrados	RI 04	4
Educação patrimonial municipal	Elaboração de projetos e realização de atividades de educação patrimonial	EP mun 02	2
Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural elaborado pelo Município	Elaboração do plano e desenvolvimento de Inventário do Patrimônio Cultural	INV mun 02	2
Criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural	Criação do Fundo e gestão dos recursos	FU mun 03	3
Existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações	Desenvolver política cultural	PCL mun 04	4

**Notas:**

1 – Os dados relativos aos bens tombados pelo governo federal são os constantes na relação divulgada pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

2 – Os dados relativos aos bens tombados pelo governo do Estado são os constantes na Relação de Bens Tombados pelo IEPHA, fornecida pelo IEPHA, e no art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado .

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 e de entorno são os estabelecidos pelos respectivos dossiês de tombamento ou originários de estudos e resoluções do IEPHA ou da 13a Coordenação Regional do IPHAN.

5 – O número total de domicílios é o fornecido pelo IBGE.

6 – Os dados relativos aos tombamentos, aos registros e às políticas municipais são os atestados pelo IEPHA, mediante a comprovação pelo Município:

- a) de que os tombamentos e registros estão sendo realizados conforme a técnica e a metodologia adequadas definidas pelo IEPHA;
- b) de que possui política de preservação de patrimônio cultural respaldada por lei e comprovada ao IEPHA, conforme definido pela instituição em suas deliberações normativas;
- c) de que tem efetiva atuação na preservação dos seus bens culturais, inventariando, tombando, registrando, difundindo e investindo na conservação desses bens.

**Anexo III**

(a que se refere o art. 2º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.)

Índice de Educação – PEi

PEi =	$\frac{\text{ICMAi} \times 100,}{\Sigma \text{ICMAi}}$
-------	--

considerando-se

a)

ICMAi =	$\frac{\text{MRMi},}{\text{CMAi}}$
---------	------------------------------------

onde:

a.1) MRMi é o número de matrículas na rede municipal de ensino do Município;

a.2) CMAi 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 de Educação;

b) ΣICMAi é o somatório do ICMAi para todos os Municípios.

**Anexo IV**

(a que se refere o inciso II do *caput* do art. 4º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.)

**Índice de Conservação do Município – IC**

**I – Índice de Conservação do Município “i”**

IC <sub>i</sub> =	$\frac{FCM_i}{FCE}$
-------------------	---------------------

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 = ΣFCM<sub>i</sub>, onde:

- a) FCM<sub>i</sub> = Fator de Conservação do Município “i”
- FCM<sub>i</sub> = ΣFCM<sub>i,j</sub>;
- b) FCM<sub>i,j</sub> = Fator de Conservação da Unidade de Conservação “j” no Município “i”.

**III**

FCM <sub>i,j</sub> =	$\frac{\text{Área UC}_{i,j} \times FC \times FQ}{\text{Área Mi}}$
----------------------	---

onde:

- a) Área UC<sub>i,j</sub> = Área da Unidade de Conservação “j” no Município “i”;
- b) Área Mi = Área do Município “i”;
- c) FC = Fator de Conservação relativo à categoria de unidade de conservação ou área indígena, conforme tabela;
- d) FQ = Fator de Qualidade, variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), relativo a planejamento, estrutura de gestão, apoio do Município, infra-estrutura física, pessoal, financiamento, situação fundiária, conhecimento e conservação, entre outros parâmetros, conforme deliberação normativa do Copam. (1)

Nota:

O Fator de Qualidade será igual a 1 (um) até que sejam ponderadas as variáveis e disciplinada sua aplicação, por meio de deliberação normativa do Copam.

## Tabela

## Fator de Conservação para Categorias de Manejo de Unidades de Conservação

Unidades de conservação	Grupo	Categoria de manejo	Código	Fator de conservação FC	
	Proteção integral	Estação ecológica	EE	1,0	
		Reserva biológica	RB	1,0	
		Parque nacional, estadual e municipal natural	PAQ	1,0	
		Monumento natural	MN	1,0	
		Refúgio da vida silvestre	RVS	1,0	
	Outras categorias de unidades de conservação, definidas em lei e declaradas pelo poder público estadual, com o respectivo fator de conservação	Uso sustentável Reserva particular do patrimônio natural	RPPN	1,0	
		Reserva extrativista	RESEX	0,5	
		Reserva de desenvolvimento sustentável	REDES	0,5	
		Floresta nacional, estadual ou municipal	FLO	0,3	
		Reserva de fauna	RF	0,3	
		Área de relevante interesse ecológico	ARIE	0,3	
		Área de Proteção Ambiental I – APA I	Zona da vida silvestre	ZVS	0,5
			Demais zonas	DZ	0,1
	Área de Proteção Ambiental II, estadual ou federal	APA II	0,025		
	Reserva particular de recomposição ambiental	RPPRA	0,1		
Área indígena		AI	0,5		

**Anexo V**

(a que se refere o art. 8º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.)

Índice de Esportes – IE

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

onde:

a) IE = Índice de Esportes do Município;

- b) N = nota da atividade esportiva desenvolvida pelo Município;
- c) P = peso da receita corrente líquida *per capita*;
- d) NM = número de modalidades esportivas de que o Município participa em cada atividade esportiva;
- e) NA = número de atletas participantes em cada atividade esportiva;
- f)  $\sum MB$  = somatório das notas de todos os Municípios beneficiados.

**Tabela**

**Faixas de Receita Corrente Líquida “Per Capita”**

Receita corrente líquida “per capita” – R\$	Peso
0,00 a 750,00	10
750,01 a 875,00	9
875,01 a 1.000,00	8
1.000,01 a 1.125,00	7
1.125,01 a 1.250,00	6
1.250,01 a 1.375,00	5
1.375,01 a 1.500,00	4
1.500,01 a 2.000,00	3
2.000,01 a 3.000,00	2
acima de 3.000,00	1

**Tabela**

**Atividades Esportivas**

Atividade esportiva	Sigla	Nota
Projetos Sócio-Educacionais	PSE	0,5
Esporte para Pessoas com Deficiência	EPD	1,0
Jogos Escolares Municipais	JEM	1,0
Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais	JEMG	1,0
Minas Olímpica Jogos Interior de Minas Gerais	JIMI	0,5
Atividades Futebol Amador	AFA	0,5
Esporte Terceira Idade	ETI	1,0
Atividades de Lazer	AL	0,5
Qualificação Agente Esportivo	QAE	1,0
Xadrez na Escola	XE	0,5
Academia na Escola	AE	0,5
Outros Programas/Projetos	PP	1,5
Instalação/Reforma/Equipamento Esportivo	IREE	0,5

**Anexo VI**

(a que se refere o art. 9º da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.)

Índice de Investimento em Turismo – IIT

$$\text{IIT} = \frac{\sum \text{NT} \times \text{IRC}}{\sum \text{MB}}$$

onde:

- a) IIT = Índice de Investimento em Turismo do Município;
- b)  $\sum \text{NT}$  = somatório das notas da organização turística do Município;
- c) IRC = índice de receita corrente líquida *per capita*;
- d)  $\sum \text{MB}$  = somatório das notas de todos os Municípios beneficiados.

**Tabela**

**Faixas de Receita Corrente Líquida Per Capita**

Receita corrente líquida “per capita” – r\$	IRC
0,00 a 750,00	10
750,01 a 875,00	9
875,01 a 1.000,00	8
1.000,01 a 1.125,00	7
1.125,01 a 1.250,00	6
1.250,01 a 1.375,00	5
1.375,01 a 1.500,00	4
1.500,01 a 2.000,00	3
2.000,01 a 3.000,00	2
Acima de 3.000,00	1

**Tabela**

**Nota da Organização Turística do Município**

Critério	Nota
Participar de um circuito turístico reconhecido pela Setur, nos termos do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais	4,0
Ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo 2,5. Possuir Conselho Municipal de Turismo – Comtur –, constituído e em funcionamento	1,0
Possuir Fundo Municipal de Turismo – Fumtur –, constituído e em funcionamento	1,0
Ter participação no critério “patrimônio cultural” desta lei (art. 1º, VII)	0,75
Ter participação no critério “meio ambiente” desta lei (art. 1º, VIII)	0,75

-----  
Data da última atualização: 09/10/2013.

Na composição deste relatório foram usadas as fontes Helvetica Neue LT Std.  
A impressão foi feita em papel Couché 115g (miolo) e 300g (capa), em julho de 2016,  
pela Rona Editora, para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



**ASSEMBLEIA  
DE MINAS**  
Poder e Voz do Cidadão

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-85157-62-3



9 788585 157623