

Lei Robin Hood em Minas Gerais: análise dos avanços e impasses da distribuição da cota-parte do ICMS a partir da construção de uma tipologia dos municípios mineiros

Autoria: Jane Noronha Carvalhais, Elisa Maria Pinto da Rocha

Resumo

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de federalismo fiscal dotado de mecanismos de redistribuição que suprissem as esferas subnacionais dos recursos necessários à produção de políticas públicas. Apesar de debilitar o poder de coordenação dos estados, ela os incentivou a assumir a articulação e a coordenação de políticas sociais junto aos municípios ao aperfeiçoar a redistribuição da parcela municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Embora represente o único mecanismo de transferência de recursos dos governos estaduais para os governos municipais os trabalhos que tratam do tema ainda são relativamente escassos. A legislação mineira, chamada Lei Robin Hood (LRH), tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população através da promoção da descentralização da distribuição da cota-parte, da desconcentração da renda, da alocação de recursos locais em áreas sociais, do aumento da arrecadação e da eficiência do gasto público local e da criação de uma parceria entre estado e municípios. Nesse contexto, emerge uma questão central que orienta esse trabalho: em que medida a LRH estaria alcançando tais objetivos? Portanto, seu objetivo geral é verificar até que ponto a LRH estaria promovendo uma distribuição de recursos compatível com a realidade socioeconômica de cada localidade. Especificamente procura-se descrever e analisar a legislação mineira segundo os critérios adotados, seus pesos relativos e as variáveis utilizadas no cálculo de seus índices e construir uma tipologia de municípios que permita verificar empiricamente se os montantes transferidos aos municípios guardam relação com suas características socioeconômicas. A metodologia utilizada se baseou nas pesquisas bibliográfica e documental que auxiliaram na compreensão e nas análises dos aspectos teórico-conceituais e da legislação mineira que trata do tema. Para a análise dos dados referentes aos repasses da LRH e das características socioeconômicas dos municípios utilizou-se o Método de Análise por Quadrantes, que permitiu construir tipologias de municípios combinando nível de pobreza e montante de recursos transferidos pela LRH. Os dados foram extraídos das bases de dados da Fundação João Pinheiro e do IBGE, respectivamente. Os resultados demonstram que foram atribuídos pesos relativamente elevados para critérios concentradores ou com baixa capacidade redistributiva. Observou-se também que municípios pobres, mercedores de transferências de recursos relativamente maiores receberam montantes relativamente pequenos e que aquelas localidades mais ricas do estado foram beneficiadas com expressivas transferências de recursos da LRH. Nesse sentido, pode-se constatar que os repasses da LRH estariam sendo incoerentes com as características socioeconômicas dos municípios. Portanto, conclui-se que, apesar de representar um avanço, a LRH demanda aprimoramentos, a despeito das dificuldades e da complexidade envolvidas na busca de soluções que minimizem a elevada heterogeneidade socioeconômica que caracteriza os municípios mineiros.

1 INTRODUÇÃO

Normalmente as federações apresentam diferentes capacidades de auto-financiamento entre os entes federados em razão da presença de algum grau de disparidade regional ou local. Para tanto são estabelecidos mecanismos de distribuição de recursos entre as esferas de poder por meio de transferências intergovernamentais que promovam o alcance de padrões desejáveis de equidade.

No caso brasileiro, embora existam inúmeras modalidades de transferências intergovernamentais, apenas uma trata da transferência de recursos dos governos estaduais para os governos locais: aquela que se refere ao repasse de parcela de ICMS arrecadado pelo estado e distribuído aos municípios. Por se tratar do único mecanismo de transferência de recursos entre esses entes federativos pode-se afirmar que sua análise permite verificar de que maneira se desenvolvem as relações federativas entre tais esferas de poder, como os estados procuram promover adaptações e aprimoramentos segundo suas respectivas realidades e dinâmicas, bem como, até que ponto eles tem sido capazes de articular e coordenar políticas públicas locais.

A experiência pioneira de Minas Gerais, denominada Lei Robin Hood (LRH), se orientou na busca da melhoria da qualidade de vida da população do estado. Ao longo da década de 90 passou por sucessivos aperfeiçoamentos que alteraram critérios de distribuição, seus pesos relativos e as variáveis utilizadas no cálculo de seus índices. Sendo assim, é importante verificar até que ponto a legislação mineira estaria promovendo uma redistribuição de recursos coerente com o perfil socioeconômico dos municípios do estado, ou seja, se ela estaria beneficiando os municípios mais pobres com parcelas de recursos relativamente superiores aquelas destinadas aos municípios mais ricos.

Esse trabalho encontra-se estruturado em outras três seções, além desta Introdução e das Conclusões. A primeira seção procura apresentar uma breve descrição de algumas contribuições teóricas acerca do Federalismo e do modelo de federalismo fiscal brasileiro recente, destacando a importância das transferências intergovernamentais entre estados e municípios e da cota-parte do ICMS. A seção seguinte descreve a Metodologia utilizada. Em seguida, a seção quatro é subdividida em duas partes: na primeira é descrita e analisada a experiência de Minas Gerais a partir dos critérios de repasse estabelecidos em sua legislação. Na segunda parte dessa seção é construída uma tipologia dos municípios através do Método de Análise de Quadrantes (MAQ), através da combinação entre suas características socioeconômicas e os montantes de recursos repassados pela LRH a cada um deles o que permite verificar até que ponto a distribuição de recursos por meio da LRH estaria sendo coerente com a realidade socioeconômica de cada localidade.

2 FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL: BREVES CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E CARACTERIZAÇÃO DO QUADRO BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE

Estados federativos resultam do compromisso em favor da parceria e da cooperação que promova o compartilhamento da soberania nacional, garantindo autonomia e interdependência entre seus entes, garantida por um contrato federativo dotado de sólido arcabouço institucional que permite lidar com os conflitos inerentes à natureza federativa. (ABRÚCIO, 2006; ELAZAR, 1987). Nesse sentido, respeitando-se os ordenamentos constitucionais, as relações federativas implicam na inexistência de relações hierárquicas ou de controle entre os entes federados.

A despeito das diferenças entre as experiências federativas, segundo Elazar (1987), todas têm em comum uma Constituição escrita, a não-centralização e a divisão territorial de

poder. Portanto, o arranjo federativo envolve uma multiplicidade de centros de poder soberanos, convivendo em uma parceria baseada no princípio da soberania compartilhada entre o governo central e as unidades subnacionais. Seus princípios constitucionais vão além da divisão de poderes, envolvendo toda a estrutura governamental, a criação de mecanismos que estabeleçam freios e contrapesos entre os níveis de governo e de instrumentos que incentivem a cooperação e os processos de decisão intragovernamental conjunta.

Além disso, conforme Almeida (1995, p. 89) “A existência de competências comuns entre as instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não-centralizada do federalismo”. Sendo assim, estrutura e preceitos constitucionais estabelecem um poder difuso, baseado numa matriz de governos onde existem apenas maiores ou menores arenas de decisão política e jamais entes com poderes diferenciados. (ALMEIDA, 1995; ELAZAR, 1987).

Apesar de não contemplar os aspectos de natureza institucional, política e histórica que envolvem os pactos federativos, o Federalismo Fiscal possui papel relevante, pois influencia os arranjos federativos, uma vez que determina a forma como os recursos fiscais são arrecadados e distribuídos. Trata-se, segundo Souza (2006), da manifestação territorial do Federalismo, na medida em que se refere à divisão de competências e responsabilidades entre as instâncias, à distribuição de recursos fiscais e às garantias constitucionais dos entes constitutivos da Federação alcançando o sistema como um todo, pois constitucionaliza as relações intergovernamentais e o sistema fiscal. Já Garson (2007) argumenta que as formas como se dão as relações federativas são representadas por distintos sistemas de transferências intergovernamentais.

Não há como estabelecer um modelo ideal ou universal de Federalismo Fiscal ou mesmo reproduzir a experiência de um país em outro, uma vez que a maneira como se articulam os arranjos fiscais federativos é determinada pelas distintas experiências históricas, políticas, sociais e institucionais de cada sociedade. Ou seja, os arranjos federativos guardam especificidades e possuem dinâmicas distintas.

Entretanto, conforme Prado (2003), todo regime fiscal federativo depende de estruturas de competências tributárias e transferências intergovernamentais eficientes, bem como do equilíbrio da atribuição dos encargos entre os entes federativos. Por sua vez, Conti (2001) destaca que cabe ao Federalismo Fiscal estabelecer uma maneira pela qual se processará a repartição de receita e do produto da arrecadação que promova a redução das disparidades no acesso às receitas tributárias, garantindo aos entes federados maior autonomia na busca de soluções para suas demandas.

Por outro lado, Prado (2007) argumenta que os sistemas federativos modernos se caracterizam pela maior concentração de recursos tributários sob controle dos governos centrais e de atribuições aos entes subnacionais. Tal característica ocasiona o que a literatura denomina de “Brecha Vertical”: diferença entre as despesas ocasionadas pelo conjunto de encargos assumidos pelos governos subnacionais e sua capacidade de gerar receitas tributárias próprias, implicando na necessidade de se promover transferências dos governos superiores para os inferiores, o que, em última instância determina a capacidade de gasto de cada ente.

Além disso, as federações são caracterizadas, normalmente, por algum grau de heterogeneidade regional e local que implicará em distintas capacidades de auto-financiamento. Portanto, “a capacidade autônoma de cada um destes governos para suprir os serviços demandados pelos cidadãos, ou exigidos pelas normas legais do país, também difere de forma bastante proporcional à disparidade em nível de desenvolvimento e capacidade econômica”. (PRADO, 2007, p.32). Tal quadro gera um problema de equidade: para que seus cidadãos tenham acesso a padrões mínimos de serviços, as regiões mais pobres necessitariam impor uma carga tributária maior aos seus residentes, o que implica em maior sacrifício tributário destes cidadãos em relação aos demais.

Em vista disso o autor argumenta que as alternativas para se atingir a equidade se baseiam em dispositivos redistributivos, denominados fluxos redistributivos e sistemas de equalização. A efetividade de tais mecanismos dependerá da receptividade com a qual os entes inferiores assimilam o papel de ordenador desempenhado pelo ente superior e da existência de transferências verticais dotadas de atributos redistributivos cujos critérios promovessem a diminuição das diferenças horizontais de capacidade de gasto dos governos subnacionais, dando-lhes condições financeiras de atender suas demandas. Em ambos os dispositivos redistributivos é imprescindível a definição de critérios e mecanismos de rateio dos recursos. Além disso, sua eficiência seria determinada pelas características e pela forma como o federalismo fiscal se encontra articulado no contexto político e social, bem como, pela estrutura econômica do país.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF88) procurou restaurar o pacto federativo, pois buscou promover maior equilíbrio de poder entre as três esferas de governo e redistribuiu as competências entre cada uma delas. Vale lembrar que CF88 alçou os municípios à condição de entes federados, tornando o federalismo brasileiro tripartido. (SOUZA, 2006).

A partir de então, para fazer face às alterações do quadro de competências proposto pelo novo modelo de federalismo fiscal, que modificou as atribuições dos estados e dos municípios, foram implementados e aperfeiçoados mecanismos de geração e distribuição de recursos entre os entes federativos compatíveis com tais atribuições, dentre os quais as transferências da parcela dos recursos arrecadados pelos estados através do ICMS e repassada aos seus municípios, denominada cota-parte municipal do ICMS.

2.1 O papel da cota-parte do ICMS

Historicamente, o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais foi instituído no Brasil com a Constituição Federal de 1946 e se baseava na transferência eqüitativa de recursos do governo central para os municípios, portanto, desprovida de qualquer mecanismo de equalização fiscal (SOUZA, 2005). A Reforma Tributária de 1967 aperfeiçoou esse mecanismo de transferência instituindo o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ela também determinou aos estados a competência em relação ao então criado Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), limitando-o ao controle do governo federal e do Senado. Tal legislação tornou o novo imposto eminentemente arrecadatório, evitando que ele fosse utilizado como instrumento de política econômica regional e estabeleceu que 20% dos recursos arrecadados do ICM se constituíam em receitas dos municípios, que deveriam ser devolvidas a eles conforme ordenamento da legislação federal (PRADO, 2003).

Em 1972, foi regulamentado o dispositivo constitucional referente à cota-parte, determinando que o rateio dos recursos obedeceria a proporção do valor adicionado decorrente das operações de circulação de mercadorias realizadas no território de cada município, calculado a partir da diferença entre os valores das mercadorias saídas e das mercadorias que ingressavam no município. Em 1980, a Emenda Constitucional nº. 17/80 transformou a cota-parte em uma modalidade de transferência híbrida, pois manteve o caráter devolutivo da parcela de 75% dos recursos e determinou que até 25% deles poderiam ser partilhados conforme legislação estadual. Dessa forma, as legislações estaduais passaram a regular os critérios de distribuição do ICM e, posteriormente, do ICMS, abrindo espaço para a adoção de critérios que minimizassem o caráter concentrador inerente ao valor adicionado (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

Por sua vez, conforme as mesmas autoras, a CF88, reproduzindo a Emenda Constitucional nº 17/80, determinou que 75% do total da arrecadação do ICMS, principal

tributo de competência estadual, pertencem aos estados e que a parcela referente aos municípios corresponde aos 25% restantes, devendo ser distribuídos na razão de $\frac{3}{4}$ de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF) de cada município e $\frac{1}{4}$ com base em legislação estadual própria¹.

Portanto, percebe-se que a legislação federal procurou estimular as legislações estaduais a criarem mecanismos de transferências intergovernamentais entre os estados e seus municípios que vinculassem a distribuição da parcela de ICMS à aplicação de recursos segundo critérios definidos pela respectiva lei estadual, procurando avançar para além daqueles adotados no rateio do FPE e do FPM (territoriais e demográficos) e do ICMS (movimentação econômica) e visando promover o equilíbrio social e econômico entre estados e municípios.

Pode-se notar que esse dispositivo constitucional, além de não interferir na definição dos critérios a serem adotados pela legislação estadual para a alocação dos recursos, permitiu a cada estado instituir uma legislação própria, que atendesse às suas especificidades, e deu a eles alguma margem de manobra para interferir na destinação dos recursos, até então livre. Essa observação é importante, pois se trata de uma situação específica na federação brasileira tendo em vista que os estados não dispõem de autoridade quanto à gestão administrativa e financeira dos municípios uma vez que a CF88 alçou-os à condição de entes federativos.

Algumas legislações estaduais utilizaram como critério de repasse desses recursos apenas os índices do VAF apurados para cada município, abrindo mão da criação de um mecanismo específico que tratasse da distribuição desses 25% dos recursos destinados aos municípios. Por sua vez, outros estados procuraram inovar, adotando critérios específicos capazes de proporcionar uma redistribuição de recursos que contribuísse para minimizar as desigualdades, induzir a implementação de políticas públicas locais e promover uma melhoria na qualidade de vida da população.

Apesar desses aprimoramentos, esse mecanismo ainda apresenta algumas dificuldades. É importante apontar que, além da existência de alguns problemas de ordem conceitual e operacional na determinação do VAF causados pelas dificuldades de interpretação e harmonização da legislação que o regulamenta, Baratto e Costamilan (2007) argumentam que esse critério compromete o alcance da melhoria da capacidade de gasto dos municípios. Segundo elas, os municípios economicamente mais desenvolvidos detêm participação superior na arrecadação do ICMS, o que implica em aumento desproporcional da cota-parte *per capita*, em detrimento daqueles municípios que possuem população mais elevada e, portanto, com maiores demandas de serviços públicos. Além disso, as oscilações do montante de recursos a serem transferidos se tornam mais acentuadas quando da adoção dessa modalidade de critério. É que, além da arrecadação do ICMS ser extremamente sensível ao nível de atividade econômica mais geral, o índice do município pode ser alterado em razão de aspectos de natureza climática que repercutem sobremaneira na atividade agrícola, principal atividade econômica de expressiva parcela dos municípios brasileiros (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

Analisando as experiências dos estados brasileiros as autoras também concluem que, do ponto de vista da cota-parte municipal, os 25% transferidos segundo a legislação estadual não são suficientes para reduzir a concentração espacial causada pelo critério valor adicionado, apesar de, em média, 1/3 desse recurso ser distribuído buscando compensá-la. Nesse sentido dentre as alternativas colocadas para minimizar tal concentração encontrar-se-ia, em primeiro lugar, a alteração dos critérios de distribuição dos 75%. Em segundo lugar, o aumento da parcela regulamentada pela legislação estadual, cujo significado implícito é a discussão acerca dos dilemas da autonomia, nesse caso, dos governos estaduais.

Por sua vez, Prado (2003) argumenta que, apesar da suposição de que governos locais seriam mais eficientes na oferta de bens públicos, não se pode perder de vista que os sistemas

decisórios locais são, normalmente, frágeis e despreparados. Além disso, as experiências brasileiras nas áreas de educação e saúde, que reduziram a autonomia de estados e municípios, têm sido bem sucedidas.

Além disso, qualquer tentativa de alteração dos critérios de rateio da parcela de 75% da arrecadação de ICMS destinada aos municípios demandaria alterações na Constituição Federal, não afetando em nada a autonomia estadual. Por outro lado, a possibilidade de definição dos critérios de distribuição desses recursos pelas legislações estaduais poderia implicar na perda da parcela já prevista no texto constitucional que garante o repasse automático a cada município de, no mínimo, $\frac{3}{4}$ de seu VAF.

Por fim, não há garantias de que a classe política estadual tenha interesse em ver ampliado o volume de recursos cuja definição da destinação cabe a ela, na medida em que o exercício dessa tarefa ocorre em uma arena cujos conflitos de interesses são inevitáveis, podendo representar esforço político desnecessário. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

3 METODOLOGIA

O trabalho utilizou, além da pesquisa bibliográfica que contribuiu para o entendimento dos aspectos teórico-conceituais acerca do Federalismo, do Federalismo Fiscal, das características do modelo de federalismo fiscal brasileiro e, mais especificamente, das transferências intergovernamentais entre estados e municípios, a pesquisa documental que auxiliou na análise da legislação mineira que trata do repasse da cota-parte do ICMS.

Por sua vez, para se proceder à análise empírica foi utilizado o Método de Análise de Quadrantes (MAQ), que permitiu construir tipologias de municípios, agrupando-os a partir da combinação de suas características socioeconômicas e dos montantes de recursos distribuídos pela LRH a cada deles. Dessa forma pode-se verificar até que ponto os repasses promovidos pela LRH são coerentes com os perfis socioeconômicos de cada localidade.

Segundo Ramalho Jr. (2006), o MAQ toma, simultaneamente, duas séries de dados, criadas a partir da elaboração de indicadores padronizados que, ao serem combinadas formam agrupamentos conforme características internas semelhantes e características externas diferentes, permitindo construir tipologias que são expressas em um sistema de coordenadas.

Para o autor, esse método pode ser entendido como um processo de construção de indicadores que mostram, na verdade, a distância de cada observação em relação à média entre todas as observações. “Em outros termos, pode ser interpretado como um indicador que revela a intensidade com que se manifesta determinado fenômeno em relação ao nível médio com que tal fenômeno se apresenta no conjunto de unidades observacionais”. (RAMALHO JR., 2006, p. 11).

Ainda de acordo com o mesmo autor, tomando como exemplo os casos de municípios ou regiões, a aplicação da análise de quadrantes possibilita estabelecer tipologias com vistas à implantação de políticas públicas, pois sua aplicabilidade permite analisar determinado fenômeno sob duas dimensões. Nesse caso, são construídos dois indicadores, cujo cálculo se baseia na padronização dos valores das séries em relação às suas respectivas médias, sendo que cada um deles irá expressar uma dimensão específica. A primeira aponta para a intensidade ou a importância do fenômeno no contexto interno da unidade analisada, no caso, cada município. A segunda dimensão demonstra a representatividade de cada caso (município) na manifestação do fenômeno no conjunto das unidades estudadas (estado). Esse método permite que novas séries de dados possam ser incorporadas sucessivamente, de tal maneira que cada incorporação se assemelhe a um processo de filtragem, formando novos tipos de grupos também identificados por novas características semelhantes.

No entanto, como se verifica em inúmeras situações, as bases de dados disponíveis comprometem as análises, pois podem ocorrer casos em que, por exemplo, os dados originais

são disponibilizados em unidades de medida distintas e/ou apresentam dimensões com elevados padrões de disparidade. Nesse sentido, para que se possa proceder a uma análise simultânea desses dados é necessária a sua transformação em uma medida-padrão, cujo parâmetro de referência é a média observada para a série. Em seguida, os dados observados em cada caso são divididos por essa média, padronizando os valores originais a partir dela.

No caso do presente trabalho, o método de agrupamento se baseia na transformação das variáveis referentes aos municípios, tomando como referência os respectivos valores médios para o estado como um todo. Portanto, conforme Ramalho Jr. (2006), cada variável transformada apresenta média igual à unidade correspondendo à média da variável original, ou seja, valores acima de 1, indicam municípios cujos dados tem valor superior à média estadual e vice-versa.

Nesse sentido, num primeiro momento, procurou-se selecionar uma dimensão que fosse capaz de sintetizar o perfil socioeconômico de cada localidade. Para tanto se tomou como referência a dimensão Pobreza e definiu-se como variável explicativa a “população com renda familiar inferior a ½ salário mínimo *per capita*”. A escolha dessa variável se justifica na medida em que, além de guardar estreita relação com tal dimensão, ela é comumente empregada e consagrada no desenvolvimento de pesquisas socioeconômicas em função de sua confiabilidade, validade e relevância, é capaz de incorporar e retratar aspectos relevantes do fenômeno da pobreza, contribuindo para melhor compreensão da sua complexidade e reflete de maneira mais ampla a realidade do conjunto dos municípios mineiros.

Em seguida, foram identificadas duas dimensões que refletiram de que maneira pobreza se manifesta dentro do próprio município (interna) e em relação ao estado como um todo (externa). No momento seguinte, através do MAQ, foram construídas tipologias que permitiram agrupar todos os municípios mineiros, segundo a forma como a pobreza se manifesta interna e externamente em cada localidade combinada com o volume de recursos transferidos pela LRH a cada município.

Portanto, foi desenvolvida tipologia própria que no primeiro momento agrupou os municípios segundo a dimensão Pobreza para em seguida agrupá-los novamente, como num processo de filtragem, de acordo com o montante repassado pela LRH para que se pudesse verificar se haveria coerência na distribuição de recursos estabelecida pela legislação, ou seja, se aquelas localidades menos favorecidas estariam de fato obtendo benefícios relativamente maiores que os municípios mais ricos.

No caso da dimensão Pobreza, os dados utilizados para o conjunto dos 853 municípios mineiros foram extraídos das bases de dados eletrônicas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já os dados referentes às transferências da LRH se originam das bases de dados da Fundação João Pinheiro. Todos dados expressos em valores monetários foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna publicado pela Fundação Getúlio Vargas para o ano de 2009, ou seja, valores constantes a preços de 2009.

4 DA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA MINEIRA DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS À CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA LEI ROBIN HOOD

Após discussão mais abrangente acerca da cota-parte do ICMS, elaborada nas seções anteriores, esse capítulo pretende analisar especificamente o caso de Minas Gerais. Para tanto, optou-se por subdividi-lo em duas seções. Na primeira, procurou-se analisar a legislação em vigor até 2010, denominada Lei Robin Hood, identificando os critérios adotados, os pesos atribuídos a cada um deles e as variáveis envolvidas no cálculo dos seus índices. Na segunda, elaborou-se análise empírica dos dados referentes às características socioeconômicas dos

municípios e os montantes repassados a cada um deles, através da construção de tipologia própria capaz de apontar até que ponto haveria uma relação entre esses dois aspectos.

Em Minas Gerais, a primeira legislação que tratou da redistribuição dos recursos da parcela do ICMS destinada aos municípios (Decreto-Lei nº. 32.771 de julho de 1991) estabelecia que o repasse deveria obedecer aos seguintes critérios: VAF, Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. A adoção desses critérios impunha uma maior concentração de recursos em municípios mais desenvolvidos e cuja atividade econômica era mais dinâmica, e que, portanto, já possuíam VAF mais elevado.

Ao longo dos anos, essa legislação passou por sucessivas modificações que procuraram aperfeiçoá-la no sentido de promover a redução das desigualdades socioeconômicas, o incentivo a alocação de recursos em áreas sociais, a utilização eficiente das receitas próprias, bem como, a descentralização da distribuição do ICMS, através de melhor redistribuição dos recursos visando a promoção da melhoria da qualidade de vida da população mineira, daí a denominação Lei Robin Hood.

Até 31 de dezembro de 2010 prevalecem doze critérios determinados pela Lei nº. 13.803 de dezembro de 2000. Para cada um deles foram estabelecidas participações percentuais em relação ao volume total de recursos a ser distribuído, conforme mostrado no Figura 1.

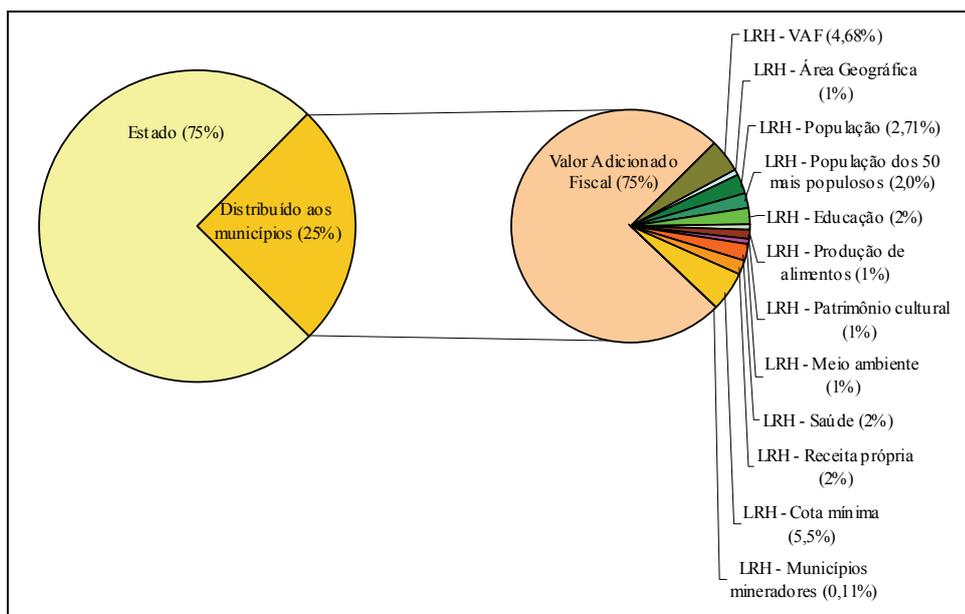


Figura 1: Minas Gerais - Critérios de Rateio do ICMS (participação relativa)

Fonte: Carvalhais (2010)

Pode-se notar que, a despeito das profundas disparidades socioeconômicas observadas entre os municípios mineiros, a legislação incluiu o critério VAF entre os critérios de distribuição da LRH. Além disso, ao atribuir a ele um peso relativo de 4,68% (segundo maior entre os critérios selecionados), lembrando que esse critério já é responsável pela distribuição de $\frac{3}{4}$ do total de ICMS arrecadado pelo estado destinado aos municípios, a legislação mineira privilegiou um critério que aprofunda a concentração de recursos.

O critério Área Geográfica tem participação percentual de 1,0% e é definido através da participação percentual entre a área geográfica do município e a área total do estado. De maneira distinta a outros critérios e embora tenha sido atribuído percentual relativamente reduzido em relação 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.

O critério Cota Mínima tem maior peso (5,5%) entre todos os critérios previstos pela legislação mineira e o cálculo do seu índice envolve a sua distribuição igualitária para todos os municípios mineiros. A exceção fica por conta de municípios que concederam isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) residencial, comercial e industrial e de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), dispositivo não aplicável àqueles municípios cuja isenção tenha se dado como forma de incentivo fiscal para implantação de atividades industriais e comerciais, conforme a Lei nº. 12.428 de 27/12/1996.

É importante notar que ao dividir o montante dos recursos segundo o número de municípios, o critério da Cota Mínima não dispõe de atributos que possam contribuir para a redução dos desequilíbrios entre as capacidades de gastos dos municípios ou mesmo de captar suas distintas necessidades de recursos. Nesse sentido, é importante reiterar a argumentação de Baratto e Costamilan (2007), descrita anteriormente, quando as autoras afirmam que a justificativa de se promover uma divisão “*per capita* município” através desse critério não encontra qualquer respaldo de natureza técnica.

Por sua vez, para os critérios População e População dos 50 Municípios Mais Populosos são destinados 2,71% e 2,0% dos recursos e seu cálculo envolve, respectivamente, a relação percentual entre a população residente no município e a população total e relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta municípios mais populosos do Estado e a população total destes. É importante enfatizar que, no caso de Minas Gerais, embora seja adotado o critério População, seguindo o exemplo do FPM, observaram-se alguns aspectos que procuraram aprimorar esse critério. Em primeiro lugar, ao contrário do estabelecimento de faixas populacionais como acontece com o FPM, o cálculo do seu índice toma a população de cada município em relação à população do estado, evitando-se alterações expressivas no montante a ser recebido pelo município quando este se desloca de uma faixa para outra. Em segundo lugar, enquanto no caso do FPM os municípios com população superior a 156.216 habitantes apresentam o mesmo coeficiente, no repasse estabelecido segundo a população de cada município permite maior progressividade. Além disso, essa progressividade é incrementada com a adoção do critério População dos 50 Municípios Mais Populosos, cujo peso relativo é de 2,0%. Trata-se de um mecanismo semelhante aos dispositivos FPM-capitais e Reserva do FPM, uma vez que procura canalizar maior volume de recursos para os municípios em que as demandas e os custos dos serviços públicos são relativamente mais elevados.

Por fim é importante notar que, talvez em uma tentativa de minimizar a tendência concentradora inerente aos critérios baseados na capacidade econômica, atribuiu-se aos critérios População e População dos 50 Municípios Mais Populosos uma participação relativa total de 4,71%, percentual pouco superior aquele atribuído ao VAF (4,68%). No entanto, apesar disso, não se pode deixar de reconhecer que a combinação de critérios baseados no nível da atividade econômica e na população acaba proporcionando maiores benefícios para aqueles municípios que, embora apresentem maiores demandas por serviços públicos, são também aqueles que apresentam maiores níveis de atividade econômica, portanto, os mais ricos.

O critério Municípios Mineradores envolve 0,11% dos recursos e procura valorizar a participação real de cada município minerador do Estado na arrecadação do Imposto Único sobre Minerais (IUM). Seu cálculo se baseia na relação percentual entre a receita do IUM recebida pelos municípios mineradores em 1988 e o somatório da receita desse imposto no Estado. Nota-se que, tomado dessa forma, esse critério leva em consideração a realidade observada em 1988, desprezando a entrada de novos municípios nessa modalidade de atividade econômica, a alteração do nível de produção dos municípios ou mesmo a extinção dessa atividade que por ventura pode ter ocorrido em algum município.

O critério Saúde, cujo peso relativo é de 2,0%, tem como objetivos aumentar o gasto *per capita* municipal em saúde e incentivar programas de atendimento à saúde das famílias. É subdividido em dois sub-critérios: Índice Programa de Saúde da Família e Índice Saúde *per capita*. Os recursos são distribuídos da seguinte forma: 50% como incentivo àqueles municípios que estejam envolvidos em programas específicos voltados para o atendimento à saúde das famílias e o restante a partir da 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. Tanto no primeiro caso, como no segundo, não é necessária nenhuma iniciativa do município no intuito de pleitear os recursos relativos ao critério Saúde, ficando sob responsabilidade dos órgãos estaduais o cálculo dos índices e a transferência dos recursos.

Ao critério Educação foi atribuído peso de 2,0% e seu objetivo é promover a utilização de todo o potencial das escolas municipais, através da melhoria de seu atendimento. O índice do critério Educação é calculado segundo a capacidade mínima de atendimento medida pela razão entre 25% das receitas de impostos e de transferências correntes e de capital do município e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Estado da Educação, que por sua vez é calculado dividindo-se o somatório dos 25% da receita de todos os municípios mineiros pelo total de matrículas na rede de ensino municipal e estadual. Têm direito a esses recursos os municípios cujo número de alunos atendidos pela rede municipal corresponda a, pelo menos, 90% de sua capacidade mínima de atendimento.

Conforme Soares (1996), ao associar o número de matrículas à capacidade de atendimento, esse critério não leva em consideração algumas situações. Em primeiro lugar, o fato de que determinados municípios possam ter um patamar de receitas mais elevado, que gere uma demanda por matrículas na rede municipal inferior a 90% da capacidade mínima e que, portanto, não lhe dará direito a esses recursos. Em segundo lugar, o caso dos municípios que tenham um número de alunos matriculados superior a 90% de sua capacidade mínima de atendimento, mas mesmo assim esse número é inferior à demanda por atendimento. Nesse caso, o município terá direito aos recursos, mas não há garantia de que eles serão necessários para satisfazer o seu *déficit* de atendimento. Além disso, o autor aponta para a ausência de indicadores de qualidade do ensino na rede municipal, tais como taxas de repetência e evasão e resultados de avaliações escolares periódicas.

Por sua vez, o critério Receita Própria, cujo peso relativo corresponde a 2,0%, procura incentivar o município a aumentar a importância da arrecadação de tributos de sua competência em relação ao total de seus recursos orçamentários. O cálculo do índice toma como referência a relação percentual entre o índice básico do município, calculado a partir da razão entre a Receita Própria do município (receita tributária composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria e a receita da dívida ativa tributária) e o total das transferências (correntes e de capital) recebidas pelo município e o somatório dos índices básicos de todos os municípios. Dessa forma, quanto maior for o índice básico do município, ou seja, maiores forem suas receitas próprias em relação às transferências, maior será sua participação no volume de recursos a serem transferidos segundo esse critério. (MINAS GERAIS, 2000).

De certa maneira, o critério Receita Própria beneficia aqueles municípios que já lançam mão da arrecadação de tributos de sua competência – mais especificamente, IPTU e ISS – os quais, normalmente, são mais populosos e com maior capacidade econômica. Por sua vez, este critério traz a tona o dilema a ser avaliado pelo poder local entre ônus político de sua cobrança em municípios de pequeno porte e o aumento da receita advinda dessa iniciativa.

O critério Patrimônio Cultural possui peso de 1,0% e tem como objetivo promover a defesa da memória do município através de iniciativas que impliquem na preservação das obras, paisagens e conjuntos arquitetônicos e envolvam a existência de políticas culturais locais voltadas para a conservação do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural locais. Os recursos são distribuídos segundo o Índice de Patrimônio Cultural (PPC) que corresponde à

razão entre a pontuação de cada município e o somatório da pontuação de todos os municípios mineiros, calculados de acordo com o estabelecido no anexo III da Lei nº. 13.803/2000.

Quanto ao critério Meio Ambiente, o estado adota a divisão dos recursos a partir de parâmetros de conservação ambiental e de saneamento básico. A divisão dos recursos (1,0%) se dá de maneira equitativa entre dois sub-critérios, segundo parâmetros previstos no Anexo IV da Lei nº. 13.803/2000. Conforme Baratto e Costamilan (2007, p. 28), a destinação de recursos da cota-parte definida pelas legislações estaduais para a área de meio ambiente ainda é relativamente baixa, tendo em vista sua diversidade, complexidade e os elevados custos operacionais que envolvem seu cálculo, “em que pese a fama e a exploração política dos meritórios critérios vinculados à preservação do meio ambiente”.

O critério Produção de Alimentos, cujo peso relativo é de 1,0%, busca fomentar a produção de alimentos no município, tomando como referência quatro itens que compõem o índice final: a área cultivada, o número de pequenos produtores rurais, a existência de programas ou estrutura de apoio à produção e a comercialização de produtos agrícolas (MINAS GERAIS, 2000). Por outro lado, apesar do peso relativo de 1,0% atribuído a esse critério e a maior participação relativa do subcritério Área Cultivada, observou-se uma preocupação em privilegiar a pequena produção e as ações locais voltadas para a produção e a comercialização agrícolas. Segundo Baratto e Costamilan (2007), tal parâmetro procura compensar a baixa participação relativa no valor adicionado dos municípios cuja atividade econômica é basicamente agrícola, supondo-se que, produtos agrícolas têm menor grau de elaboração comparativamente aos produtos industrializados.

4.1 Análise da coerência dos repasses da LRH a partir da construção da tipologia dos municípios mineiros

Nessa seção, os dados referentes às características socioeconômicas dos municípios e aos volumes repassados a cada um dos municípios foram submetidos ao Método de Análise por Quadrantes, construindo-se a tipologia própria capaz de verificar a coerência entre a distribuição dos recursos pela LRH e os perfis de cada localidade.

Na etapa inicial, os municípios foram agrupados segundo dois aspectos ou dimensões aos quais a Pobreza pode ser analisada. A primeira dimensão, denominada relevância interna, buscou verificar a importância da variável no contexto interno do município, ou seja, o Grupamento por Relevância Interna (GRI). Através da construção de seu índice, se pode observar a intensidade ou proporção daquela variável no contexto do próprio município em relação aos demais municípios do estado. Tomando-se a dimensão Pobreza, os municípios foram agrupados segundo a proporção da população pobre em relação à população total. Se o percentual da população pobre de determinado município em relação à sua população total resultar em GRI maior que 1, significa que a presença da população pobre no município é relativamente elevada em termos de outros municípios do estado. Enfim, representa a intensidade com que se manifesta a pobreza em cada município (Figura 2).

Por sua vez, a segunda dimensão, denominada relevância externa, permitiu verificar a relevância da variável no contexto do estado, ou seja, o Grupamento por Relevância Estadual (GRE) mostrou, através do seu índice, o peso daquela variável no município em relação ao seu resultado para o estado, ou seja, a expressão da pobreza do município em relação ao estado. Enquanto o GRI é processado de acordo com a relevância relativa em relação ao próprio município, o GRE irá traduzir o peso da variável considerada na totalidade de sua manifestação no Estado. Por exemplo, tomando-se novamente a variável Pobreza, sendo o GRE maior que 1 para determinado município, significa que o número absoluto de pobres residentes neste município é representativo no contexto do estado (Figura 2).

Sendo assim, o grupamento dos municípios foi feito combinando os resultados obtidos para as classificações de GRI e GRE, ou seja, a intensidade do fenômeno dentro do município em relação à média do estado, bem como, o posicionamento do município dentro do contexto do estado e resultou na constituição de quatro quadrantes que definiram quatro grupos de municípios compostos por unidades de características similares internamente e diferenciadas em relação aos demais grupos.

O quadrante I se caracteriza pela baixa intensidade da variável internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. O quadrante II, pela baixa intensidade da variável internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual. O quadrante III, pela alta intensidade da variável internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. Por fim, o quadrante IV, pela alta intensidade da variável internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual (Figura 2).

Na segunda etapa foi inserida uma terceira dimensão denominada Transferências da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos fiscais através da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009). Esse procedimento de filtragem permitiu subdividir cada grupo existente em cada quadrante em dois novos grupos decompostos considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do estado (Figura 2).

Análogo ao critério utilizado em relação ao GRI e GRE, o Grupamento por Transferências da LRH (GRH) maior que 1, indica que o repasse de recursos *per capita* via LRH para o respectivo município, foi superior à média de transferências *per capita* para o conjunto de municípios do estado e GRH menor que 1 indica volume inferior. Sendo assim, foram encontrados 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

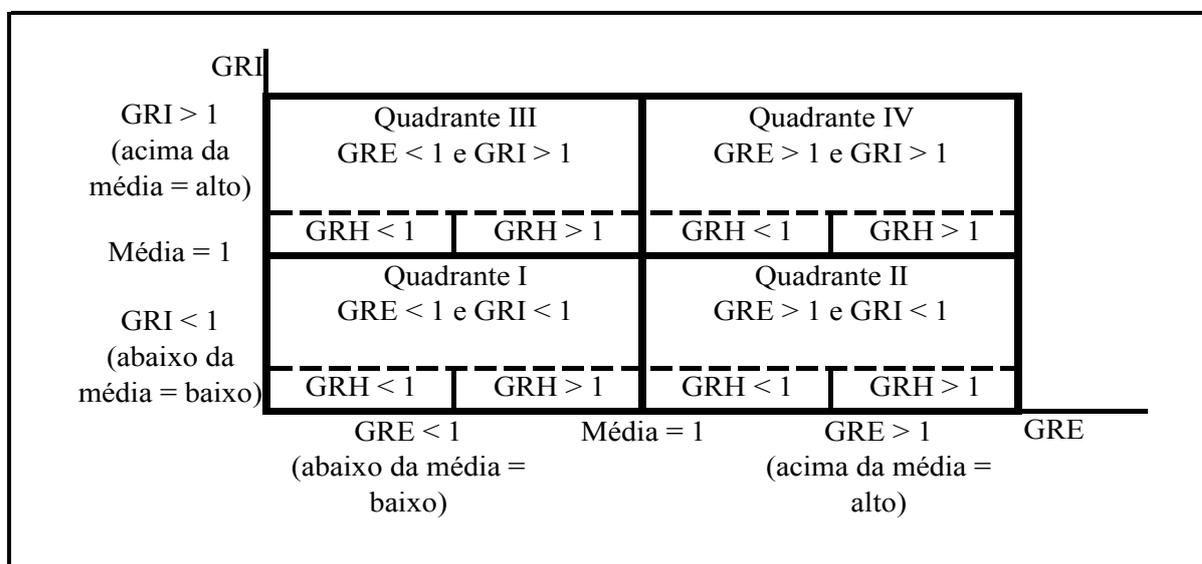


Figura 2: Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH

Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração: Carvalhais (2010)

A partir disso, calculou-se, para cada município o GRI, ou seja, a proporção entre a relação percentual dada pelo número de pobres residentes no município e a sua população total e a relação percentual dada pelo número de pobres residentes no estado e a sua população total que irá expressar a relevância do número de pobres em cada município. Também foi calculado o GRE, ou seja, a proporção entre o número de pobres residentes no município e o número médio de pobres residentes no estado que expressa a importância da

população pobre do município no contexto estadual. Posteriormente se procedeu ao processo de filtragem adicionando-se a variável referente ao volume total de recursos *per capita* transferidos pela LRH. A escolha dessa variável se deu na medida em que se procurou verificar se haveria uma identificação entre o montante global de recursos repassados pela LRH aos municípios e os seus respectivos níveis de pobreza. Sendo assim, calculados o GRI, o GRE e o GRH, foi possível agrupar os 853 municípios mineiros nas 8 tipologias criadas através do MAQ.

No quadrante I se encontraram aquelas localidades cuja intensidade da pobreza no contexto do município é baixa ($GRI < 1$), bem como, sua representatividade em relação ao estado ($GRE < 1$). O resultado aponta para um outro aspecto relevante: são municípios cujo contingente populacional é inferior a 38.000 habitantes, ou seja, municípios de pequeno porte que, naturalmente, apresentariam uma baixa representatividade no contexto estadual, mas que, também, se caracterizaram pela baixa relevância interna da população pobre. Portanto, seria de se esperar que os 207 municípios agrupados nesse quadrante, demandariam, relativamente, menores transferências de recursos através da LRH.

No entanto, ao inserir essas transferências, reagrupando-os a partir do GRH, observou-se que apenas para 16 deles essa tendência se confirmou, ou seja, apresentaram GRH menor que 1, tendo sido reunidos na tipologia I-1. Os demais (191) receberam recursos acima da média observada para o conjunto dos municípios do estado ($GRH > 1$), tendo sido reunidos na tipologia I-2. Entretanto, se de um lado, os resultados encontrados para esse conjunto de municípios apontaram para índices de GRI e GRE mínimos significativamente baixos (0,341 e 0,035, respectivamente), por outro observou-se os índices de GRH mais elevados dentre todos os municípios mineiros que chegaram a alcançar 12,522, como foi o caso da localidade de Serra da Saudade cujo volume *per capita* de recursos transferidos pela LRH foi 12,5 vezes superior à média do estado, em razão do seu baixo contingente populacional (Tabela 1).

No quadrante II foram agrupados os municípios com baixa intensidade de pobreza interna ($GRI < 1$), mas que apresentaram elevada representatividade no contexto do estado ($GRE > 1$). Dos 70 municípios reunidos nesse quadrante, 48 deles possuíam contingente populacional acima de 50.000 habitantes, o que representa 80% dos municípios mineiros localizados nessa faixa de população e que, apesar dos resultados terem apontado GRI menor que 1, o fato de se constituírem em centros urbanos mais populosos, implica na presença de um maior número absoluto de indivíduos pobres, que os torna relevante no contexto do estado.

Por outro lado, ao se reagrupar esses municípios segundo os repasses da LRH (GRH), observou-se que para 50 deles, as transferências foram abaixo da média do estado, tendo sido reunidos na tipologia II-1. Dentre os casos analisados nesse grupo, é importante destacar os resultados observados para Belo Horizonte cujo GRE alcançou 50,427, ou seja, sua população pobre foi 50 vezes superior à média da população pobre dos municípios do estado. Por sua vez, dentre os 20 agrupados na tipologia II-2, ou seja, aqueles que receberam recursos acima da média do estado, é importante destacar os resultados observados para Betim e Ipatinga, em razão da elevada participação relativa desses municípios no rateio do VAF (Tabela 1).

No quadrante III foram agrupados os 437 municípios cuja intensidade interna da pobreza é elevada ($GRI > 1$), mas que sua relevância no contexto do estado é relativamente baixa ($GRE < 1$). Observou-se também que são municípios caracterizados por uma população não superior a, aproximadamente, 20.000 habitantes e que, portanto, apresentam baixa representatividade no contexto da atividade econômica do estado.

Ao se proceder a seu reagrupamento segundo as transferências da LRH (GRH), apenas dois desses municípios, Tocantins e Matipó, apresentaram GRH menor que 1, mesmo assim, bem próximos da média (0,964 e 0,990, respectivamente). Por sua vez, os demais municípios foram agrupados na tipologia III-2, recebendo um volume *per capita* de recursos da LRH

acima da média ($GRH > 1$), não em razão de terem recebido expressivos volumes de recursos em termos absolutos, mas sim, em razão de seu baixo contingente populacional (Tabela 1).

Por fim, foram agrupados no quadrante IV 140 municípios que, embora tenham apresentado um contingente populacional heterogêneo, se caracterizaram por uma elevada intensidade de pobreza internamente e por uma alta relevância da pobreza no contexto estadual ($GRI > 1$ e $GRE > 1$). Desse total, 12 deles (Montes Claros, Ribeirão das Neves, Ibirité, Teófilo Otoni, Caratinga, Vespasiano, Paracatu, Curvelo, Januária, Janaúba, São Francisco e Pirapora) se encontram entre os 50 mais populosos do estado, corroborando, assim, o elevado GRE. Vale destacar que, em sua maioria, são municípios localizados no norte do estado e na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Além disso, no caso de Montes Claros, esse índice alcançou 16,850, ou seja, o número de pobres residentes no município foi dezesseis vezes superior à média do número de pobres residentes por município do estado.

Apesar dos elevados índices de GRI e GRE obtidos para esses municípios, que deveria implicar num volume de transferências através da LRH relativamente maior, 46 deles foram agrupados na tipologia IV-1 por terem apresentado GRH menor que a média do estado ($GRH < 1$). Nesses grupos destacam-se os resultados observados para Ribeirão das Neves, Teófilo Otoni e Montes Claros que obtiveram os menores índices de GRH (0,508, 0,566 e 0,586, respectivamente), indicando que os recursos *per capita* recebidos por essas localidades corresponderam a valores próximos à metade da média desses recebimentos destinados aos demais municípios mineiros. Por sua vez, dentro da tipologia IV-2 foram reunidos 43 municípios que apresentaram elevada intensidade interna de pobreza ($GRI > 1$), alta relevância da pobreza no contexto estadual ($GRE > 1$) e volume de transferências per capita de recursos da LRH acima da média ($GRH > 1$). Pode-se observar que, apesar de receberem recursos acima da média, em termos relativos, seus índices de GRH não alcançaram resultados expressivos, tendo alcançado o valor máximo de 2,643. Vale lembrar que, dentre todas as tipologias caracterizadas por apresentarem $GRH > 1$, excetuando-se a tipologia II-2, esse resultado foi significativamente inferior aqueles encontrados para os tipologias I-2 e III-2, respectivamente, 12,522 e 8,800 (Tabela 1).

Tabela 1

Agrupamento dos municípios mineiros segundo a dimensão Pobreza

Tipologia	Nº. de município	População		GRI		GRE		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-1	16	16.293	37.447	0,351	0,892	0,444	0,986	0,739	0,996
I-2	191	873	32.687	0,341	0,999	0,035	0,984	1,005	12,522
II-1	50	29.460	2.238.526	0,299	0,972	1,041	50,427	0,552	0,965
II-2	20	23.568	306.675	0,488	0,999	1,019	14,29	1,018	1,964
III-1	2	15.005	16.291	1,101	1,272	0,788	0,988	0,964	0,99
III-2	435	1.289	20.025	1,003	2,835	0,074	0,986	1,107	8,8
IV-1	46	14.488	306.947	1,005	2,441	1,116	16,85	0,508	0,994
IV-2	93	7.863	75.216	1,014	2,764	1,004	4,152	1,004	2,643

Fonte: Carvalhais (2010)

Em síntese, a análise dos resultados obtidos para a dimensão Pobreza demonstrou que a maioria dos municípios mineiros se caracteriza pela elevada presença de população com renda familiar inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* no contexto do município ($GRI > 1$) e pela baixa importância dessa população do município em relação ao total dessa população no conjunto do estado ($GRE < 1$), uma vez que o método de agrupamento reuniu a expressiva maioria de localidades no quadrante III. Além disso, ao se proceder ao processo de filtragem,

inserindo-se as Transferências da LRH, esse quadrante foi subdividido em dois novos grupos, que resultou em nova concentração, uma vez que a grande maioria dos municípios foi reunida na tipologia III-2 (Tabela 1).

Aparentemente esse resultado indicaria que as transferências da LRH estariam promovendo uma melhor distribuição de recursos tendo em vista que são municípios que, apesar da baixa importância da variável no contexto do estado, apresentavam indicadores internos relativamente mais elevados no que se refere aos níveis de pobreza, justificando, portanto, a necessidade de um volume de repasses acima da média dos demais municípios do estado. No entanto, em termos absolutos essa inferência não se confirma uma vez que os resultados apontaram para um montante de recursos transferido para esses municípios relativamente baixo (28,6% do montante total) para um total de 435 municípios reunidos na tipologia III-2 pelo método de agrupamento (Tabela 1).

Além disso, a forma como o MAQ reuniu nos quadrantes I e IV os municípios segundo a dimensão Pobreza também apontou para dificuldades da LRH em alcançar seus objetivos. Os resultados demonstraram que os montantes de recursos transferidos pela LRH não guardam coerência ou não levaram em conta as características socioeconômicas dos municípios. Verificou-se que o número de municípios com baixas demandas e que receberam recursos abaixo da média, somado ao número de municípios mais pobres, que deveriam receber recursos acima da média é significativamente inferior ao número de localidades cujas demandas são baixas e receberam acima da média somado ao número daqueles cujas demandas são elevadas e que receberam abaixo da média.

Conforme descrito anteriormente, o Quadrante I indicou a presença de municípios com baixos GRI e GRE em relação à dimensão Pobreza, apontando para uma menor necessidade de recursos a serem transferidos aos municípios pela LRH uma vez que, respectivamente, a população com renda familiar inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, apresentou-se abaixo da média do ponto de vista da relevância interna e da importância externa. No entanto foram encontrados 191 municípios que receberam recursos acima da média, resultado incoerente com os objetivos da LRH. Já no Quadrante IV foram encontrados municípios cujos GRI e GRE eram elevados, portanto acima da média, justificando a necessidade de repasses de recursos mais elevados. No entanto, foram encontrados 46 municípios que apesar dessas características receberam recursos abaixo da média. Somados eles compreenderam um total de 237 localidades das 346 agrupadas nos quadrantes I e IV, demonstrando que a distribuição dos recursos da LRH em 68,5% dos municípios reunidos nesses quadrantes foi incoerente com seus objetivos (Tabela 1). Nesse sentido, para que a distribuição dos recursos aos municípios mineiros através da LRH fosse coerente com suas características socioeconômicas, ela necessitaria satisfazer os princípios acima mencionados, ou seja, baixos GRI e GRE implicariam em baixo GRH e elevados GRI e GRE em elevado GRH.

5 CONCLUSÕES

Ao estabelecer um conjunto de instrumentos voltados para a redistribuição dos recursos entre governo central e os governos estaduais e municipais, o sistema federativo fiscal brasileiro procurou minimizar as disparidades socioeconômicas observadas entre regiões, estados e municípios, através do estímulo a implementação de políticas públicas por parte dos entes subnacionais financiadas por mecanismos de distribuição de recursos oriundos de transferências intergovernamentais. Se de um lado não se pode afirmar que tal iniciativa foi capaz de promover a adoção de políticas públicas por parte do poder local, por outro, não se deve desqualificá-la de maneira categórica.

Não resta dúvida que a CF88 abriu uma alternativa para que os estados pudessem influenciar na destinação de recursos, retomando, mesmo que em pequena escala, um papel de

coordenação e articulação de políticas públicas junto aos seus municípios. A CF88 permitiu que essa modalidade de transferência intergovernamental fosse dotada de alguma capacidade redistributiva na medida em que os estados poderiam distribuir os recursos segundo parâmetros que minimizassem a concentração inerente ao critério do VAF.

No entanto, as pesquisas desenvolvidas por Baratto e Costamilan (2007) e por Barros (2001), que procuraram investigar as experiências adotadas no Brasil apontaram para dificuldades de implementação e operacionalização desse mecanismo relacionadas à utilização de elevado número de critérios, muito fragmentados, que acabam por ocasionar a dispersão dos recursos e o aumento nos custos que envolvem as atividades operacionais e de controle por parte do estado. Essas pesquisas demonstraram, também, que aspectos relacionados à seleção dos critérios, à atribuição de seus respectivos pesos e às variáveis utilizadas nos cálculos de seus índices, em muitas ocasiões, comprometem os resultados esperados do ponto de vista do grau de equalização desejado.

Também não resta dúvida de que a legislação mineira promoveu alguma redistribuição dos recursos uma vez que os critérios selecionados proporcionaram resultados bem mais favoráveis do que aqueles baseados exclusivamente na atividade econômica. No entanto, a maneira como se encontra estruturada a legislação mineira faz com que o repasse dos recursos a cada localidade não guarde estreita relação com suas características socioeconômicas, mostrando-se, em diversos casos, incompatível com a realidade socioeconômica do município. Entretanto, tornar a LRH capaz de refletir e atender as demandas dos municípios mineiros mostra-se tarefa bastante difícil: o excessivo número de municípios e a ocorrência de elevados padrões de heterogeneidade socioeconômica entre eles geram amplo leque de demandas e, em decorrência, imprimem maiores dificuldades de articulação e coordenação de políticas sociais.

Em síntese pode-se concluir que, embora represente expressivo avanço em relação à distribuição do ICMS exclusivamente através do valor adicionado, a LRH carece de aprimoramentos no que se refere ao aperfeiçoamento dos critérios, das variáveis e dos índices utilizados, na incorporação de novos critérios e na exclusão, ou pelo menos, na diminuição do peso relativo daqueles critérios que comprometem uma distribuição mais equânime dos recursos. Ainda assim, adotados tais aprimoramentos, não se pode deixar de mencionar que a presença de grande número de municípios e as elevadas disparidades socioeconômicas observadas entre eles também dificultam o alcance de seus objetivos.

Referências

- ABRÚCIO, Fernando. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed.da FGV, 2006, p. 77-125.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, v.10, p. 88-108, 1995.
- BARATTO, Gedalva; COSTAMILAN, Paula Maria Bandeira. Cota-Parte dos Municípios no ICMS: Critérios de Partilha. In: PRADO, Sérgio (Org.). **Transferências Intergovernamentais a Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007, Caderno n. 6, v. 2, 85 p. Disponível em: <http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx> . Acesso em: 27/10/2009.
- BARROS, Francisco Mendes de. **Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos**. 2001. 245 fl. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

CARVALHAIS, Jane Noronha. **Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais.** 2010. 154 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: The University of Alabama. 1987.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: obstáculos à cooperação em políticas urbanas.** 2007. 391 fl. Tese (Doutorado em Planejamento Regional e Urbano) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Histórico da Lei Robin Hood.** 2000. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>. Acesso em: 30/11/2008.

PRADO, Sérgio. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas.** CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, LC/BRS/R.179, mar. 2007, 145p. Disponível em: <http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003, p. 41-125.

RAMALHO JR, Álvaro. **Métodos Quantitativos e Análise Multivariada de Dados Socioeconômicos: Pesquisa Aplicada e rotinas Computacionais.** 2006. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - material didático - apostila mestrado).

SOARES, Marcelo C.. Impacto redistributivo da Lei Robin Hood. **Revista do Legislativo.** Belo Horizonte, n. 16, p. 54-62, out./dez.1996.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós 88. In: FLEURY, Sônia (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006, p. 187-211.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política,** Curitiba, n. 24, p.105-121, jun.2005.

¹ Além dos recursos originários do ICMS, também estão sujeitos aos mesmos critérios de partilha estabelecidos pela legislação estadual e constituem o montante de recursos a ser repassado aos municípios segundo o valor de suas respectivas exportações, estando sujeito aos mesmos critérios de partilha, 10% dos recursos provenientes do IPI que é transferido aos Estados e ao Distrito Federal, de acordo com os parâmetros determinados pelo FPEX, pelo Seguro Receita e pelo Fundo Orçamentário de Auxílio aos Estados Exportadores. Nesses casos, a transferência dos recursos desses fundos não tem caráter devolutivo, pois os recursos não foram arrecadados. Na verdade, seu caráter é compensatório uma vez que as transferências ocorrem motivadas por uma receita deixou de ser gerada em função da desoneração das exportações. (PRADO, 2003). No entanto, como entre 1998 e 2006, além de outras fontes, 15% da arrecadação do ICMS eram retidos para compor os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, a partir desse período até 2009, essas retenções foram sendo progressivamente ampliadas até alcançar 20% para compor os recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), dos 25% dos recursos a serem distribuídos conforme a legislação estadual, foram deduzidas essas retenções, de tal maneira que, ao final, apenas 80% desses 25% passaram a ser transferidos (20%).