

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

GABRIEL PRATES BALBINOTI

**A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL EM
RELAÇÃO À REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA DE ICMS**

**PORTO ALEGRE
2023**

GABRIEL PRATES BALBINOTI

**A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL EM RELAÇÃO À
REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA DE ICMS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

**PORTO ALEGRE
2023**

GABRIEL PRATES BALBINOTI

**A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL EM RELAÇÃO À
REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA DE ICMS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Administração e aprovado em sua forma final pelo Curso Administração de Empresas, obtendo conceito _____.

Porto Alegre, _____ de _____ de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
Orientador
UFRGS/EA

Prof.^a Dra. Camila Furlan da Costa Panizzon
Avaliadora
UFRGS/EA

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus mais profundos agradecimentos a todas as pessoas e instituições que desempenharam um papel fundamental na realização deste trabalho. Sua dedicação, apoio e incentivo foram essenciais para o sucesso deste projeto.

Primeiramente, quero expressar minha gratidão aos meus amados pais, Elisete e Wilmar. Sua constante confiança em mim, apoio inabalável e amor incondicional foram a força motriz por trás de cada etapa dessa jornada. Sem o seu encorajamento constante, eu não estaria aqui hoje celebrando essa conquista.

À minha querida irmã, Graziela, agradeço por sempre estar ao meu lado, oferecendo palavras de ânimo e abrindo mão de seu espaço pessoal para que eu pudesse desenvolver a pesquisa. Esses atos foram essenciais para aliviar o peso dos desafios acadêmicos.

Aos meus amigos, que compartilharam risadas e apoio mútuo ao longo desses anos, minha gratidão é imensa. Cada um de vocês contribuiu de maneira única para o meu crescimento pessoal e acadêmico, e estou grato por ter amigos tão incríveis ao meu lado.

Não posso deixar de agradecer aos meus professores, cuja sabedoria e orientação moldaram minha visão acadêmica. Em especial, gostaria de expressar minha profunda apreciação ao meu orientador, Diogo Demarco. Seus *insights* perspicazes, *feedback* construtivo e dedicação incansável foram cruciais para dar forma a este trabalho. Sua orientação paciente e experiência foi uma luz orientadora que me ajudou a navegar por todas as fases desafiadoras deste projeto.

Também quero estender meus agradecimentos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por proporcionar o ambiente acadêmico e os recursos necessários para a realização deste trabalho. A qualidade da educação e o compromisso da instituição com a excelência acadêmica são inegáveis e enriqueceram minha jornada de aprendizado.

Neste momento de celebração, minha gratidão se estende a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para esta conquista. Cada palavra de incentivo, cada momento de ajuda e cada gesto de apoio foram inestimáveis. Obrigado por fazerem parte desta jornada e por serem a razão pela qual este trabalho se tornou uma realidade.

RESUMO

Este estudo analisa a dependência dos municípios do Rio Grande do Sul em relação à Cota-parte do ICMS, investigando sua distribuição pelos municípios gaúchos, bem como a influência demográfica e setorial nesta distribuição. Utilizando uma abordagem descritiva e quantitativa, dados oficiais de fontes como a SEFAZ-RS e TCE-RS foram coletados dos anos de 2015, 2018 e 2021. O objetivo geral foi compreender a dependência dos municípios em relação ao ICMS. Os resultados mostram que municípios menores dependem significativamente das transferências do ICMS. A análise por porte populacional revela que, de modo geral, essa dependência diminui com o aumento da população. A distribuição do ICMS por setor econômico destacou a predominância do setor de Serviços na arrecadação, enquanto o setor Agropecuário, embora importante, apresenta uma menor contribuição, devido à isenção de exportações pela Lei Kandir. O estudo constata que ao longo dos últimos três períodos analisados, Porto Alegre registrou uma diminuição consistente na arrecadação de ICMS, resultando na perda gradual de sua participação. Essa tendência é atribuída a fatores complexos, incluindo mudanças no padrão de consumo, o aumento da arrecadação em cidades vizinhas e outras forças competitivas.

Palavras-chave: Cota-parte do ICMS, Municípios, Dependência, Distribuição, Política Fiscal.

ABSTRACT

This study analyzes the dependency of municipalities in Rio Grande do Sul on the share of ICMS (State Tax on Circulation of Goods and Services), investigating its distribution among the municipalities of Rio Grande do Sul, as well as the demographic and sectoral influence on this distribution. Using a descriptive and quantitative approach, official data from sources such as SEFAZ-RS (State Department of Finance) and TCE-RS (State Court of Auditors) were collected for the years 2015, 2018, and 2021. The overall objective was to comprehend the municipalities' dependency on ICMS. The results indicate that smaller municipalities significantly rely on ICMS transfers. The analysis based on population size reveals that, in general, this dependency decreases as the population increases.

The distribution of ICMS by economic sector highlights the predominance of the Services sector in revenue collection, whereas the Agricultural sector, while important, contributes less due to the exemption of exports under the Lei Kandir law. The study finds that over the last three analyzed periods, Porto Alegre consistently recorded a decrease in ICMS revenue, resulting in a gradual loss of its share. This trend is attributed to complex factors, including changes in consumption patterns, increased revenue in neighboring cities, and other competitive forces.

Keywords: ICMS Revenue, Municipalities, Dependency, Distribution, Fiscal Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Porcentagem de receitas dos municípios brasileiros em 2020.....	27
Figura 2 – Comparação do peso dos impostos indiretos em diversos países.....	29
Figura 3 – Repartição da Cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos.....	34
Figura 4 – Participação percentual das principais receitas municipais em 2015, por faixa populacional.....	45
Figura 5 – Participação percentual das principais receitas municipais em 2018, por faixa populacional.....	46
Figura 6 – Participação percentual das principais receitas municipais em 2021, por faixa populacional.....	47
Figura 7 – Proporção das transferências da Cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos sobre o total de receitas próprias geradas por eles.....	51
Figura 8 – Proporção do total da Cota-parte do ICMS sobre o total das demais transferências enviadas aos municípios do RS.....	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição das receitas analisadas na pesquisa.....	39
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese da coleta de dados.....	40
Tabela 2 – Faixa populacional dos municípios do Rio Grande do Sul.....	41
Tabela 3 – Distribuição Percentual da Cota-Parte do ICMS por Setor Econômico nos Municípios do Rio Grande do Sul (2015, 2018, 2021).....	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEFAZ-RS	Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REVISÃO TEÓRICA.....	17
2.1 O PAPEL SOCIAL DOS TRIBUTOS.....	17
2.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	20
2.3 EQUALIZAÇÃO FISCAL.....	23
2.4 REPARTIÇÃO DE TRIBUTOS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	25
2.5 ICMS E A REPARTIÇÃO DA COTA-PARTE AOS MUNICÍPIOS.....	28
2.5.1 A distribuição da Cota-parte aos municípios gaúchos.....	33
3 METODOLOGIA.....	36
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	36
3.2 PLANO DE COLETA DE DADOS.....	37
3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS.....	40
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	42
4.1 FAIXAS POPULACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL.....	42
4.2 A RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE AS PRINCIPAIS RECEITAS MUNICIPAIS...	44
4.3 A RELAÇÃO ENTRE A COTA-PARTE DO ICMS E AS RECEITAS PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL.....	50
4.4 A RELAÇÃO ENTRE A COTA-PARTE DO ICMS SOBRE AS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS TOTAIS ENVIADAS AOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.....	52
4.5 A DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA COTA-PARTE DO ICMS POR SETOR ECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.....	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
6 REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), houve uma tendência de descentralização na administração pública, o que tem representado um desafio para países organizados em regimes federativos. Com essa mudança, os governos subnacionais ganharam mais atribuições, passando a ser responsáveis pela prestação de um volume maior de serviços públicos e a ter uma participação mais ativa na implementação de políticas públicas (ARETCHE, 2004). No entanto, apesar disso, alguns fatores, como a necessidade de manter a eficiência do sistema tributário e garantir o uso efetivo de recursos em certos setores, a tributação no Brasil ainda mantém a arrecadação centralizada. Como resultado, em todas as federações do mundo, a arrecadação é maior no nível mais amplo e menor nos níveis locais, o que torna necessária a transferência de recursos da instância central para os governos subnacionais (REZENDE, 2006). As transferências de receitas tributárias representam não apenas uma forma de corrigir o desequilíbrio vertical entre as atribuições e receitas nos diferentes níveis de governo na federação, mas também uma oportunidade para atenuar as disparidades regionais.

Nessa linha, devido à grande heterogeneidade regional e à vasta extensão territorial do Brasil, essas transferências assumem uma importância ainda maior no país. Segundo Rezende (2006), enfrentar a ampliação das disparidades regionais é um dos desafios do federalismo fiscal brasileiro, uma vez que as bases tributárias se concentram em pontos específicos do território, o que afeta a repartição das receitas tributárias entre os entes federativos.

Desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, municípios brasileiros foram elevados à condição de entes federados, adquirindo direitos constitucionais, maior autonomia e receitas próprias para fornecer serviços básicos para a população. No entanto, quando não é possível oferecer todos esses serviços, os outros entes da Federação têm o papel primordial de complementarem os serviços, visto que uma das finalidades do Estado é garantir o desenvolvimento econômico e social à população (MORATTA, 2015).

Segundo o Código Tributário Nacional – CTN (1966), o conceito de tributo é definido em seu artigo 3º, em que o tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato

ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Uma das fontes mais importantes de recursos decorrentes do movimento econômico do país é o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e, além disso, é importante ressaltar que os valores arrecadados pelos Estados não são repassados à União. Deste modo, o valor arrecadado oriundo deste tributo tem sua aplicação em favor do próprio Estado e é repartido com os municípios sobre sua jurisdição (SOARES; GOMES; TOLEDO FILHO, 2011).

Além do mais, a literatura destaca a importância das transferências para atenuar as desigualdades regionais por meio da equalização fiscal, favorecendo os municípios com menor base tributária e maiores custos na prestação de serviços públicos. Essas transferências visam garantir uma provisão mais equitativa de serviços públicos, permitindo que os governos locais, com um mesmo nível de esforço fiscal, possam oferecer um volume e qualidade semelhantes de serviços à população (BATISTA, 2015; REZENDE, 2010; WANG; HERD, 2013).

Scur e Platt Neto (2011) mencionam que há evidências históricas de que grande parte dos municípios brasileiros têm uma considerável dependência orçamentária de recursos que são transferidos por meio de repasses de transferências federais e estaduais. Nesse sentido, as transferências têm a finalidade de corrigir as diferenças entre receitas nos diferentes níveis de governo e, além disso, representam uma possibilidade de reduzir as desigualdades regionais do ponto de vista econômico e social, em virtude da grande heterogeneidade e tamanho de seu território (BAIÃO; DA CUNHA; DE SOUZA, 2017).

O ICMS é o tributo de maior arrecadação brasileira e com o maior impacto no orçamento do poder municipal. A partir desse imposto que ocorrem as transferências intergovernamentais de maior significância, resultando na transferência da Cota-parte do ICMS, a qual está estabelecida na Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu artigo 158 (BAPTISTA, 2016).

À vista disso, segundo a Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (2023), estima-se que sejam distribuídos cerca de R\$ 8,3 bilhões aos municípios gaúchos ao longo de 2023 e, portanto, esse imposto possui uma significativa contribuição no total das receitas municipais disponíveis.

Apesar de representarem a maior fonte de receita orçamentária dos municípios brasileiros e da grande dimensão dos recursos públicos que são repassados aos governos municipais, ainda há poucos estudos que investiguem sistematicamente os efeitos das transferências na redistribuição e redução da lacuna fiscal. Nessa linha, embora as transferências sejam a maior fonte de receita orçamentária dos municípios brasileiros, também há poucos estudos que investiguem de forma sistemática os efeitos do ICMS na redistribuição e na concretização de políticas públicas em nível local (BAPTISTA, 2016).

Alguns estudos foram realizados com o objetivo de compreender diferentes aspectos relacionados ao tema em questão. Por exemplo, Silva et al. (2017) investigaram o impacto dos repasses de recursos utilizando o ICMS, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Fundo de participação dos municípios (FPM) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), no desenvolvimento dos municípios. Os resultados indicam uma relação entre a captação de recursos e o desenvolvimento dos municípios. Riegler, Scheren e Oro (2018), por sua vez, investigaram a relação entre o valor proveniente da arrecadação de ICMS e as transferências de ICMS repassadas pelo governo do estado a 19 municípios catarinenses. Os resultados do estudo desses autores destacaram a importância do ICMS na receita dos municípios para a prestação de serviços à população. Já Galante, Milesky e Scheren (2016) examinaram as receitas constitucionais - imposto de renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI) - recebidas pela administração pública de cada município catarinense por meio do FPM, e os resultados indicaram que tais receitas são relevantes à manutenção dos serviços públicos e a melhoria da qualidade de vida da população. Todavia, é válido ressaltar que foi encontrado apenas um estudo direcionado ao Estado do Rio Grande do Sul sobre esse tema. Logo, é notório que os estudos relacionados a esse assunto no Rio Grande do Sul encontram-se escassos e pouco desenvolvidos no presente momento.

Deste modo, o presente estudo tem a finalidade de compreender o nível de dependência dos municípios do Rio Grande do Sul em relação à repartição da Cota-parte do ICMS. Conseqüentemente, tem como objetivo geral analisar o nível de dependência dos municípios do Rio Grande do Sul em relação à Cota-parte do

ICMS. Com o propósito de atingir o objetivo geral, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos neste estudo:

- a) Analisar os dados sobre a arrecadação de ICMS dos municípios do Rio Grande do Sul nos anos de 2015, 2018 e 2021 com o objetivo de identificar a importância desse tributo na composição da receita municipal.
- b) Analisar se houve variações significativas na composição da Cota-parte do ICMS nos municípios gaúchos nos recortes temporais de 2015, 2018 e 2021.
- c) Verificar se o tamanho da população dos municípios tem alguma influência no nível de dependência da Cota-parte do ICMS.
- d) Analisar a composição da Cota-parte do ICMS por setor econômico no Rio Grande do Sul.

Esse estudo justifica-se pela imprescindibilidade da existência de receita tributária suficiente para garantir o resultado e execução de serviços públicos na gestão municipal. Ademais, essa pesquisa é importante pela relevância em apontar e analisar a relação da arrecadação das receitas municipais e a parcela de contribuição do ICMS na composição das mesmas. Por último, os resultados da pesquisa podem ser utilizados para subsidiar o debate público sobre a reforma tributária e aprimorar as políticas públicas de distribuição de recursos para os municípios. Além disso, o estudo pode ser útil para gestores públicos e para a sociedade civil, na medida em que fornece informações relevantes sobre a situação financeira dos municípios e os desafios enfrentados na gestão das finanças públicas locais.

O texto deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção trata do referencial teórico, que aborda de forma detalhada as seguintes temáticas: o papel social dos tributos, transferências intergovernamentais, destacando sua importância e características; equalização fiscal, discutindo sua aplicação e impactos; repartição dos tributos aos

municípios, abordando os critérios e mecanismos utilizados; e repartição da cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos, descrevendo como ocorre a distribuição no estado do Rio Grande do Sul.

A terceira seção do TCC trata da metodologia de pesquisa adotada. Nela são apresentados os procedimentos utilizados para coleta de dados, bem como a descrição das fontes de informação utilizadas, com destaque para as informações e dados disponibilizados pelo TCE-RS e pela SEFAZ-RS. Nessa seção também são descritas as técnicas de análise de dados empregadas.

Na quarta seção, realiza-se a apresentação e análise dos dados coletados. Nessa etapa, são apresentados os resultados obtidos por meio da análise descritiva e quantitativa. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais do estudo.

2 REVISÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão abordados as teorias e os conceitos que fundamentam este trabalho. São eles: o papel social dos tributos, transferências intergovernamentais, equalização fiscal, repartição de tributos aos municípios, características do ICMS e a repartição da Cota-parte aos municípios e, por último, como é feita a distribuição da Cota-parte aos municípios gaúchos. Este capítulo tem a finalidade de dar sustentação teórica para a pesquisa de forma a atingir os objetivos definidos.

No próximo tópico, será abordado o papel social dos tributos.

2.1 O PAPEL SOCIAL DOS TRIBUTOS

Em diferentes épocas da história, o papel dos tributos foi encarado de maneiras diversas. A tributação surgiu como um meio de sustentar os custos de uma comunidade, cidade ou nação em determinado território. Como resultado, as justificativas para a tributação variaram ao longo do tempo, pois assim como a sociedade passou por mudanças, o Estado também mudou, adquirindo várias características distintas. Atualmente, considera-se ideal a estrutura de um Estado de Direito, estabelecido através de um pacto social que reflete a vontade de todos os seus membros, sujeito a um sistema jurídico, com o propósito de promover o bem-estar geral (ABRAHAM, 2018).

Dentro dessa perspectiva, o Estado Democrático de Direito, também conhecido como Estado Social, transcende o papel de mero detentor do poder soberano, assumindo a responsabilidade primordial de assegurar o direito à vida, especialmente através dos direitos sociais. Portanto, não se limita ao fornecimento de prestações negativas, mas atua como agente protetor e promotor dos direitos individuais, por meio da implementação de políticas públicas (BERCOVICI, 2002).

Entretanto, é importante ressaltar que dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, houve mudanças na forma como a intervenção estatal ocorreu ao longo do tempo. Embora as necessidades coletivas tenham passado a sobrepor-se às necessidades individuais, a organização socioeconômica da sociedade não foi sempre como a conhecemos atualmente. No processo evolutivo do Estado Moderno, podemos observar a seguinte evolução na atividade financeira

e tributária: inicialmente, no Estado Liberal Clássico, do século XVIII indo até o início do século XX, o poder estatal limitava-se à manutenção da ordem pública, com investimentos e gastos públicos reduzidos e mínima intervenção, dispensando a necessidade de uma ampla estrutura orçamentária. No entanto, nesse modelo, as demandas dos trabalhadores e das camadas sociais da época não eram devidamente atendidas, o que gerou a urgente necessidade de maior intervenção estatal (ABRAHAM, 2018).

Posteriormente, desde a segunda década do século XX até a penúltima década, surge o Estado de Bem-Estar Social, com John Maynard Keynes sendo uma figura proeminente nesse contexto. Nesse modelo, ocorre um aumento nas despesas públicas e a intervenção estatal se intensifica. Dessa forma, a garantia dos direitos sociais para toda a sociedade torna-se uma prioridade universal, aproximando-se mais do modelo de Estado que conhecemos atualmente. No entanto, a partir da última década do século XX, em resposta às várias crises financeiras, o Estado passa por transformações adicionais e, como será explanado, evolui para o Estado Fiscal ou Orçamentário, dentro do contexto de um Estado Democrático de Direito. Nesse modelo, as restrições orçamentárias são levadas em consideração na execução das responsabilidades estatais e na garantia dos direitos fundamentais e sociais, com uma preocupação constante em alcançar o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas (ABRAHAM, 2018).

Essa hegemonia no pensamento econômico baseado na austeridade fiscal levou a uma crise social, especialmente com a pandemia, e ampliação da desigualdade, sobretudo em países em desenvolvimento e mais vulneráveis, como demonstra estudo da ONU no Relatório de Desenvolvimento Humano Regional 2021 “Em uma Armadilha: Alta Desigualdade e Baixo Crescimento na América Latina e no Caribe”, lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), analisando a armadilha em que está imersa a região, a qual impede o avanço rumo ao cumprimento da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A atuação estatal passou por diversos eventos históricos disruptivos no decorrer do século XX, como a Crise de 1929, Guerras Mundiais, Guerra Fria, entre outros. Durante esse processo, houve um aumento significativo na tributação e nos gastos públicos, impulsionado pela política intervencionista e pela provisão de incentivos fiscais, subsídios, expansão da assistência, previdência e seguridade

social. Essa abordagem resultou em uma crise financeira e orçamentária grave devido ao crescimento descontrolado da dívida pública (ABRAHAM, 2018). Assim, em finais dos anos 1970, ganha força um ideário, denominado de Neoliberalismo, que aponta para a necessidade de reduzir o papel da atuação estatal.

Frente a essa situação, visando equilibrar a crise fiscal e orçamentária, novamente reorienta-se o propósito da tributação, priorizando a redução do papel do Estado através de privatizações. Dessa forma, busca-se alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, mantendo os investimentos em serviços de saúde e educação, estimulando a livre iniciativa e o desenvolvimento social, e, assim, buscando ativamente a redução das desigualdades (ABRAHAM, 2018).

A partir do século XXI, dentro da busca pela ampliação e consolidação de direitos, surge a busca pela justiça fiscal, onde a tributação desempenha um papel fundamental no equilíbrio entre a promoção dos interesses individuais e coletivos. Isso representa um equilíbrio entre o Estado Liberal Clássico e o Estado de Bem-Estar Social, pois o papel dos tributos está relacionado ao desenvolvimento da sociedade, não sendo meramente um ato confiscatório do Estado em relação aos indivíduos. Para isso, propõe-se a criação de agências reguladoras que proporcionem maior espaço à iniciativa privada, como a previdência privada, que surge como uma alternativa à previdência oficial. Além disso, obras públicas são realizadas por meio de parcerias público-privadas, e organizações não governamentais oferecem assistência social quando o Estado não a provê. Em resumo, a sociedade não espera apenas pela atuação estatal, e assim, o setor público e privado se mesclam na prestação de serviços à sociedade (SCHOUERI, 2019).

Em suma, atualmente, o papel social dos tributos torna-se, principalmente, um meio de corrigir as desigualdades sociais. Ou seja, o papel do Estado em relação à tributação é justificado precisamente pelo fato de que, por si só, o mercado não seria capaz de reduzir as desigualdades sociais entre aqueles que não tiveram as mesmas oportunidades ou um ponto de partida equitativo. Portanto, para garantir a prosperidade de uma comunidade, é essencial que seus cidadãos enxerguem os impostos como mais do que um simples sacrifício, e que o Estado os perceba como algo além de um simples poder. Trata-se, na realidade, de um acordo social em que todas as partes concordam que o financiamento de todas as atividades públicas depende da arrecadação de tributos (ABRAHAM, 2018).

No próximo tópico, serão abordadas as transferências intergovernamentais.

2.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

As transferências intergovernamentais são repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um estado ou entre eles e o poder central. Essas transferências são baseadas em determinações constitucionais, legais ou em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente. Elas visam atender a objetivos genéricos, como a manutenção do equilíbrio entre encargos e receitas ou do equilíbrio inter-regional, ou objetivos específicos, como a realização de investimentos ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em serviços públicos prestados (PRADO, 2007). Em suma, de acordo com Dick-Sagoe (2020), as transferências intergovernamentais têm como objetivo principal equilibrar as diferenças de arrecadações que há entre os entes maiores e os entes menores, de modo que se consiga obter a prestação de serviços de qualidade em todo o país.

Nessa linha, segundo Prado (2007), em todas as federações do mundo, os governos de alto nível arrecadam mais do que gastam, enquanto os governos de nível inferior gastam mais do que arrecadam. Esse fenômeno é chamado de lacuna vertical e explica por que todos os governos usam transferências verticais. Dessa forma, o autor dá destaque para três fatores principais, os quais esclarecem a existência de algum nível de centralização da arrecadação dos governos.

O primeiro fator é a imprescindibilidade de garantir a eficácia do sistema tributário. Centralizar alguns impostos ajuda a diminuir o custo de atender várias legislações incorrido pelos agentes econômicos (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008; PRADO, 2001) e mitiga o risco de governos subnacionais não observarem o princípio da neutralidade ou até mesmo de realizarem disputas fiscais, à proporção que modificam suas alíquotas (PRADO, 2006).

Já em relação ao segundo fator, refere-se à exigência de propiciar a isonomia entre os governos subnacionais, que normalmente mostram capacidades de arrecadação bem distintas, bem como necessidades da população e respectivos custos de atendimento heterogêneos. Desse modo, essa diferença é chamada de brecha horizontal e retrata o motivo das transferências distributivas, que visam reduzir a desigualdade que existe, por exemplo, de um lado os estados e do outro os municípios. Esse estudo realizado por Prado em 2007, além disso, alcança a ligação

entre os governos centrais e subnacionais, visto que, com a repartição das funções e competências tributárias entre os entes, é esperado que haja um desajuste no nível de recursos que cada ente federativo consegue arrecadar e na despesa das atividades que ele é responsável (PRADO, 2007). Para essa desproporção, a literatura tem denominado de brecha vertical. Dessa maneira, as transferências são justificadas na proporção que as brechas horizontais e verticais necessitam ser revistas (SCHROEDER; SMOKE, 2003).

Por último, o terceiro fator se refere à imposição de alocar os recursos de um modo seletivo e discricionário com a finalidade de efetivar projetos e metas nacionais. À vista disso, obrigam condições para o uso do dinheiro, o que autoriza administrar a consecução dos resultados do planejamento governamental. Além disso, é importante destacar que as transferências condicionadas geram uma certa resistência por parte dos governos subnacionais, já que sua autonomia acaba sendo restringida (PRADO, 2007).

Embora exista a tendência de descentralização a qual pode ser verificada nos diversos países nas últimas décadas, todas as federações ainda centralizam em alguma medida suas arrecadações (ABRUCIO, 2005). Portanto, de acordo com Ribeiro (2022), as transferências intergovernamentais se tornam um ponto central do crescente e renovado interesse em aprimorar as operações e resultados da gestão pública municipal.

Existem algumas opções de categorização das transferências intergovernamentais disponíveis tanto na literatura nacional quanto internacional. Entre os critérios adotados, encontram-se a determinação do montante total de recursos a ser destinado aos governos subnacionais, a forma como esses recursos serão distribuídos, a existência de possíveis restrições sobre sua aplicação (como transferências condicionais) e a possibilidade de exigência de contrapartida financeira do governo receptor, por meio de concessão de *matching* ou *non-matching grants* (BLÖCHLIGER, 2013; CYRENNE; PANDEY, 2015).

A título de esclarecimento, *matching grants* e *non-matching grants* são tipos de subsídios concedidos pelo governo para apoiar a implementação de projetos ou programas específicos. Um *matching grant* é um subsídio em que o governo concorda em igualar a quantia de dinheiro que uma organização ou indivíduo investe em um projeto. Esse tipo de subsídio incentiva organizações e indivíduos a investirem em projetos de interesse público, pois sabem que seus investimentos

serão duplicados pelo governo. Por outro lado, um *non-matching grant* é um subsídio em que o governo concede uma quantia fixa de dinheiro para um projeto ou programa, independentemente de quanto a organização ou indivíduo investe. Esse tipo de subsídio tende a ser menos atraente para organizações e indivíduos que desejam investir em projetos de interesse público, pois não há incentivo financeiro para fazer um investimento adicional (BLÖCHLIGER, 2013; CYRENNE; PANDEY, 2015).

Em resumo, enquanto um *matching grant* incentiva organizações e indivíduos a investirem em projetos de interesse público, um *non-matching grant* fornece financiamento direto sem a necessidade de correspondência de investimentos.

Embora haja várias combinações possíveis desses critérios para formar transferências, nem todas as federações utilizam todos os tipos resultantes delas. Além disso, cada federação adota padrões distintos de transferência, destacando a importância de uma classificação adaptada para o contexto brasileiro. Dessa forma, Mendes, Miranda e Cossio (2008) propuseram uma divisão analítica das transferências em alguns grupos para a Federação brasileira, dando destaque principalmente para as duas seguintes:

- a) transferências incondicionais redistributivas;
- b) transferências incondicionais devolutivas;

As transferências incondicionais redistributivas são baseadas em indicadores socioeconômicos e demográficos, com o objetivo de superar desigualdades e disparidades. Por serem incondicionais, não há restrições quanto ao uso desses recursos pelo governo local. Exemplos relevantes dessas transferências incluem o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal (FPM) (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008).

Em relação às transferências incondicionais devolutivas, elas são de suma importância, pois também distribuem os recursos arrecadados para os governos sem nenhuma condição imposta sobre como esses recursos devem ser gastos. A título de exemplo, pode-se destacar o ICMS, em que 25% do total arrecadado pelo Estado deve ser obrigatoriamente repartido entre os municípios. No entanto, salienta-se que, deste percentual, no mínimo 65% é distribuído de acordo com o valor adicionado fiscal (VAF) dos municípios (BRASIL. Constituição, 1988). É importante destacar que o VAF é usado como uma representação da base tributária do ICMS e indica quanto imposto foi arrecadado pelo município (RIBEIRO, 2022)

Nessa esteira, de acordo com Bahl (2020), as transferências intergovernamentais são frequentemente usadas para corrigir desequilíbrios fiscais entre os governos centrais e locais (conhecido como desequilíbrio vertical) e entre governos locais (conhecido como desequilíbrio horizontal), e assim promover a equidade fiscal. Conforme o autor Bahl (2020), isso é importante para compensar os transbordamentos interjurisdicionais. Por exemplo, certos municípios brasileiros (como as capitais e integrantes de regiões metropolitanas) estão em uma posição financeira mais vantajosa do que outros, devido às suas localizações e às receitas próprias arrecadadas.

Em suma, de acordo com exposto anteriormente, na área de finanças públicas, existem basicamente dois tipos de transferências intergovernamentais: as condicionais e as incondicionais. As primeiras são conhecidas também como transferências de propósito específico ou categóricas, nas quais o governo central especifica as finalidades para as quais os recursos devem ser utilizados pelas jurisdições locais, como no caso das Transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS). Já nas transferências incondicionais, não há restrições quanto ao uso dos recursos, sendo geralmente de livre aplicação pelas jurisdições subnacionais, como por exemplo as transferências obrigatórias da cota-parte do ICMS aos municípios. Por fim, a principal justificativa para o governo central conceder essas transferências é a equalização das capacidades fiscais entre diferentes cidades, visando garantir o fornecimento de um nível mínimo ou razoável de serviços públicos (RIBEIRO, 2022).

No próximo tópico desta seção será abordada a equalização fiscal.

2.3 EQUALIZAÇÃO FISCAL

O sistema de equalização fiscal é um mecanismo utilizado por governos para equilibrar as disparidades econômicas entre regiões ou entidades dentro de um país. Ele visa promover a justiça fiscal e a solidariedade entre as diferentes áreas, garantindo que todas tenham acesso a recursos adequados para fornecer serviços públicos essenciais. Além disso, o objetivo do sistema de equalização fiscal é promover a coesão social, reduzindo as disparidades econômicas entre as regiões. Ele permite que os recursos sejam redistribuídos de forma mais equitativa, ajudando a garantir que todas as áreas do país tenham acesso a serviços básicos, como

saúde, educação e infraestrutura, independentemente de sua capacidade financeira individual (SABBAG, 2019).

Conforme a Firjan (2020), é fundamental manter o equilíbrio das contas públicas para garantir um ambiente de negócios competitivo e promover a geração de emprego e renda para a população. Nesse processo, os municípios desempenham um papel crucial e, portanto, levar em conta o papel das transferências na promoção da equidade, na provisão de serviços públicos e, em algumas situações, na defesa da eficiência alocativa, requer definir uma quantia adequada para cada governo local. Nesse seguimento, segundo os autores Batista (2015), Martinez Vasquez e Boex (1999), a equalização horizontal, entre os municípios, depende de dois principais aspectos: a capacidade fiscal e a necessidade fiscal.

A capacidade fiscal representa a quantidade que um governo local consegue arrecadar para um determinado nível de esforço fiscal, refletindo na base tributária de sua localidade e na renda de sua população. Espera-se, por conseguinte, que municípios com maior PIB e renda per capita arrecadem mais recursos do que os municípios com menor potencial econômico. Além disso, a capacidade fiscal dos municípios é calculada com base nas bases tributárias do ano anterior e nas taxas de impostos estabelecidas pela legislação pertinente. De forma resumida, essa capacidade pode ser definida como a habilidade do governo municipal em arrecadar receitas tributárias a partir de fontes próprias (RIBEIRO, 2022).

Por outro lado, a necessidade fiscal leva em conta as diferenças entre o nível de serviços públicos necessários para cada localidade, devido às características da população ou da região. Por exemplo, existem municípios que, devido a uma maior parcela de sua população estar em vulnerabilidade social, precisam investir mais no setor de assistência social (SABBAG, 2019).

Desta forma, os sistemas de equalização fiscal devem ser capazes de distinguir entre os fatores que contribuem para uma base tributária menor ou para uma alta necessidade de custeio sob o controle do governo local daqueles que são externos a ele. Por exemplo, caso a situação fiscal do município esteja vinculada a fatores que são controláveis pelo governo, como por exemplo a gestão ineficiente dos recursos, a compensação realizada por meio das transferências resultaria na produção de incentivos prejudiciais na administração dos governos municipais (CYRENNE; PANDEY, 2015; DAFFLON, 2007).

A literatura aponta alguns modelos de equalização fiscal que podem contribuir para uma redistribuição mais eficiente dos recursos financeiros. Dentre eles, um dos modelos mais avançados tem a capacidade de calcular o montante a ser repassado ao governo subnacional com base em sua posição fiscal, ou seja, a diferença entre suas necessidades fiscais e sua habilidade em obter recursos por meio de tributos que lhe cabem. Além disso, o sistema mais complexo atualmente é o da Austrália, que leva em consideração tanto a capacidade de arrecadação quanto a necessidade fiscal de cada governo subnacional. Portanto, o sistema mais adequado de equalização fiscal deveria alocar os recursos de maneira proporcional às necessidades fiscais dos municípios e de forma inversamente proporcional à sua capacidade fiscal (MARTINEZ-VASQUEZ E BOEX, 1999).

Atualmente, existem poucos estudos sobre a equalização fiscal; porém, de acordo com os resultados empíricos apresentados por Vieira, Ávila e Lopes (2020), uma das maneiras de diminuir a desproporção dos níveis de arrecadação entre os entes e minimizar a dependência financeira dos municípios é por meio do aumento do esforço na obtenção de recursos tributários próprios, o que pode ajudar a garantir sua autonomia.

No próximo tópico será abordada a repartição de tributos aos municípios.

2.4 REPARTIÇÃO DE TRIBUTOS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Com o objetivo de administrar melhor os programas governamentais, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu a organização administrativa reconhecendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios como entes federativos. Para atingir esses objetivos, é fundamental ter um modelo eficiente de repartição de receitas tributárias capaz de atender às questões de âmbito nacional, estadual ou municipal (OLIVEIRA, 2022).

Nessa esteira, a evidente assimetria do federalismo brasileiro, com as diferenças econômicas entre os diversos entes da Federação, corroborou para a motivação do legislador constituinte adotar medidas como a repartição de receitas e a definição de alíquotas interestaduais de ICMS na tentativa de minimizar tais diferenças. Essas ações buscam equalizar a autonomia dos entes federados e consolidar um equilíbrio em nosso sistema tributário, o que justifica o tratamento privilegiado conferido pela Constituição Federal (CARNEIRO, 2020).

A repartição consiste na transferência de uma parcela das receitas tributárias, especialmente dos impostos, de governos de nível superior para governos de nível inferior: da União para os outros governos e dos Estados para os Municípios. Como resultado, os Municípios e o Distrito Federal são beneficiados apenas pelos repasses, mantendo suas receitas exclusivamente para si (SABBAG, 2019).

Essa distribuição é uma forma de garantir a autonomia política dos entes federados, uma vez que ela só existe em conjunto com a autonomia financeira. Portanto, considerando que a Constituição Federal atribuiu à União a competência para instituir nove impostos, enquanto aos Estados e Municípios cabe instituir apenas três cada, a falta de um sistema de repartição resultaria em um desequilíbrio econômico crítico entre a União e os demais governos, sendo os municípios os mais prejudicados (SABBAG, 2019).

Os artigos 157 a 162 da Constituição Federal regem a repartição das receitas tributárias sendo que o artigo 158 descreve o seguinte:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

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

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

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

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Os repasses de receitas tributárias são de extrema importância para os Municípios, pois permitem a operacionalização de suas atividades. Isso é evidenciado pelos números, pois por exemplo, em 2020, 2.698 dos 5.568 municípios brasileiros receberam mais de 90% de suas receitas correntes por meio de repasses tributários, enquanto outros 1.642 municípios tiveram entre 80% e 90% de suas receitas provenientes desses repasses. Esses dados foram coletados pelo grupo de comunicação jornalística “*Poder 360*” com base em informações do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI, 2020).

Na Figura 1 apresentada a seguir, é evidenciado que quase metade dos municípios brasileiros dependem das transferências de receitas para conseguirem realizar serviços públicos de qualidade. Além disso, também é evidenciado que cerca de 90% do total das receitas arrecadadas dos municípios são compostas pelos repasses constitucionais, compreendendo uma importante fonte de receita municipal.

Figura 1 – Porcentagem de receitas dos municípios brasileiros em 2020.



Fonte: Poder360 e Siconfi. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/quasemetade-das-cidades-brasileiras-depedem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em: 21/03/2023.

Assim, é perceptível que se estabelece uma relação de dependência econômica clara entre o ente menor, que depende dos recursos repassados, e o exercício da competência tributária do ente maior, que tem o poder de instituir ou não um tributo, bem como conceder benefícios fiscais e efetuar os devidos repasses.

No próximo tópico, serão abordados o ICMS e a repartição da Cota-parte do ICMS aos municípios.

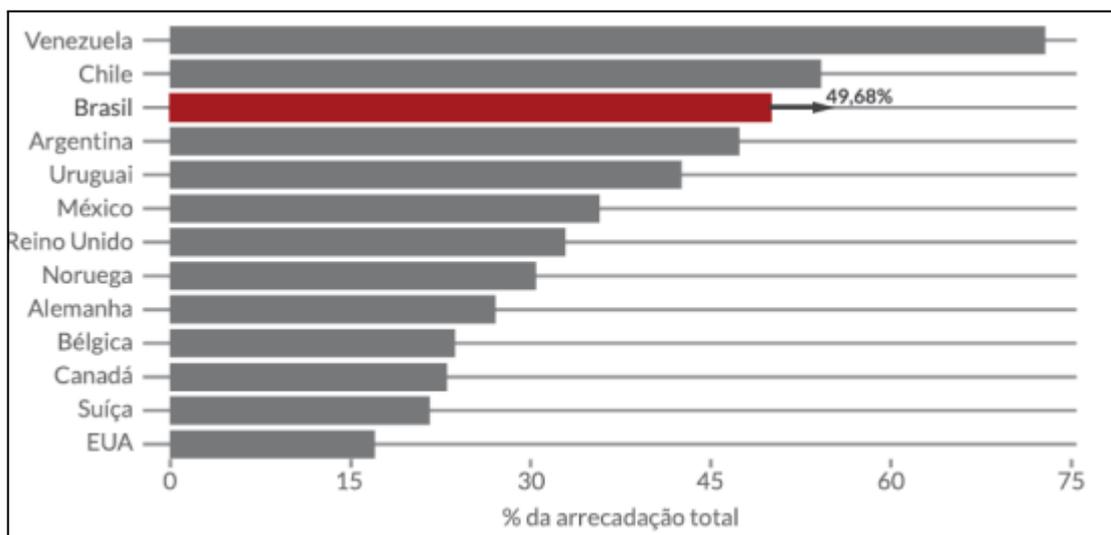
2.5 ICMS E A REPARTIÇÃO DA COTA-PARTE AOS MUNICÍPIOS

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é amplamente reconhecido como um dos impostos mais complexos do Sistema Tributário Nacional atual. Sua legislação abrange diversas fontes normativas, começando pela Constituição Federal, e se estende por meio de Resoluções do Senado Federal, que estabelecem alíquotas mínimas e máximas do imposto em diferentes situações, bem como por disposições uniformizadoras trazidas por Lei Complementar, convênios e acordos firmados entre os Estados. Além disso, cada um dos vinte e seis Estados e o Distrito Federal possui suas próprias leis instituidoras desse tributo. Com isso, a complexidade do ICMS é evidente, dada a extensão de sua legislação e a multiplicidade de regulamentações em vigor (SILVA, 2015).

Além disso, é importante destacar que o ICMS abrange diversas fontes de tributação, cada uma delas com fundamentos constitucionais distintos. Essas bases compreendem: 1) operações de circulação de mercadorias; 2) prestações de serviços de transporte de natureza intermunicipal e interestadual; 3) prestações de serviços de telecomunicação; 4) importação de bens, mercadorias e serviços; e 5) operações híbridas que envolvem tanto a circulação de mercadorias quanto a prestação de serviços, as quais não estão sujeitas à tributação municipal (SILVA, 2015).

De acordo com dados coletados pela Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e comparados com informações obtidas junto à Receita Federal do Brasil (RFB), a participação percentual dos tributos sobre bens e consumo na arrecadação revela-se significativamente maior no Brasil em comparação a muitos países europeus e americanos, ilustrado na Figura 2 a seguir.

Figura 2 - Comparação do peso dos impostos indiretos em diversos países



Fonte: OCDE e Receita Federal do Brasil apud Coelho e Peixe (2019).

Com base na Figura 2, percebe-se que a base tributária brasileira é fortemente direcionada ao consumo, refletindo o atual impacto do ICMS. Conseqüentemente, de acordo com o vice-presidente de Assuntos Tributários da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP), o sistema tributário do Brasil é injusto porque acentua a concentração da renda, ao invés de diminuí-la. De acordo com a autoridade, os tributos desempenham um papel fundamental no financiamento tanto da estrutura estatal quanto dos serviços públicos, como saúde, educação e segurança. De maneira geral, eles incidem sobre três bases: consumo, renda e patrimônio de cidadãos e empresas. No entanto, em todos esses pilares, existem distorções que favorecem os mais ricos e prejudicam os mais pobres. Neste seguimento, a tributação sobre o consumo ocorre por meio da inclusão dos impostos no preço dos produtos e serviços. Como os tributos incidentes sobre determinado item são iguais para todos os consumidores, aqueles que possuem rendimentos mais baixos acabam destinando uma proporção maior de sua renda para pagar esses impostos durante suas compras.

Segundo Cesar Roxo Machado (2021), da ANFIP, há uma falácia recorrente no debate sobre impostos no Brasil que afirma que a carga tributária nacional é excessivamente alta. No entanto, ele argumenta que essa afirmação não é verdadeira, pois a carga tributária brasileira corresponde a 33% do Produto Interno Bruto (PIB), um índice semelhante ao de países que também proporcionam serviços gratuitos de saúde e educação à população. De acordo com o autor, a grande

questão é que a carga tributária se torna alta para a população de baixa renda, visto que os impostos incidem predominantemente sobre o consumo.

Em relação às principais características do ICMS, a CF/88 estabeleceu que o ICMS, o imposto que mais gera receita no país, é de competência dos Estados/DF e tem como característica principal a não cumulatividade, ou seja, em cada operação pode-se compensar o valor do imposto calculado em operações anteriores. Além disso, ele possui como critério opcional a seletividade de alíquotas que varia de acordo com a essencialidade da mercadoria e permite estabelecer alíquotas menores para os bens de primeira necessidade. O ICMS além de ser regulado pela Constituição Federal, também é regulado pela lei complementar 87/1996 (Lei Kandir), pelas leis ordinárias dos Estados/DF e pelos decretos que o regulamentam (SANTOS, 2020). Em relação a Lei Kandir, a qual foi promulgada em 1996, tem como principal objetivo estabelecer as normas gerais aplicáveis ao ICMS, como por exemplo definição, base de cálculo, fatos geradores e contribuintes. (PONTUAL, 2020).

Os impostos que incidem sobre operações de bens e prestação de serviços possuem uma grande importância na composição das receitas tributárias no Brasil, sendo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) um dos mais relevantes (MIGUEL, 2016). Além disso, segundo Haber Neto (2012), uma parcela importante dos municípios no Brasil depende das transferências intergovernamentais, já que as competências tributárias atribuídas a eles pela Constituição Federal de 1988 não são adequadas para manter a estrutura e suprir as necessidades básicas da sociedade.

Dentro deste cenário, o ICMS é previsto no artigo 155, II § 2º a 5º, da Constituição Federal. Nesse sentido, a CF/88 estabelece as principais características do ICMS do seguinte modo:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou

outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII - nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual; (BRASIL, 1988, p. 86).

Segundo o autor Franca (2014) às receitas tributárias oriundas da arrecadação do ICMS contribuem para ampliar a oferta de bens e serviços disponíveis para a população, além de considerar que a Cota-parte do ICMS é a principal transferência intergovernamental dos estados para os municípios. Diante de tal importância, nos incisos da seção IV do artigo 158 da CF/88 é descrito como é realizada a repartição tributária do ICMS aos municípios:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (BRASIL, 1988, p. 87).

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Após o texto constitucional exposto, percebe-se que há uma predominância no critério do valor adicionado (no mínimo 65%), o que significa que a Constituição Federal de 1988 tem como um dos objetivos principais incentivar o desenvolvimento econômico das regiões em que a produção de bens e serviços gera maior valor agregado.

Atualmente, existem poucos estudos acadêmicos sobre a influência da Cota-parte do ICMS aos municípios. Contudo, importante pesquisa foi realizada pela autora Thaianne Braz Ribeiro (2021). O estudo concentrou-se no Estado de Minas Gerais e concluiu que os repasses da Cota-parte do ICMS representam uma importante fonte de receita dos municípios, visto que os municípios mais desenvolvidos do estado de Minas Gerais possuem uma dependência em torno de 40% dos repasses de ICMS na composição de sua arrecadação total de receitas. Além disso, municípios de porte médio como Ribeirão das Neves e Teófilo Otoni apresentam dependência de 72% e, por conseguinte, concluiu que quanto menos desenvolvidos os municípios, maior era a tendência de dependência dos repasses de ICMS. Por fim, a autora afirma que, em geral, cerca de 80% da arrecadação total do estado é composta pelo ICMS, evidenciando a importância desse imposto para a elaboração do orçamento e definição dos gastos municipais.

Na próxima subseção, será abordada a distribuição da Cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos.

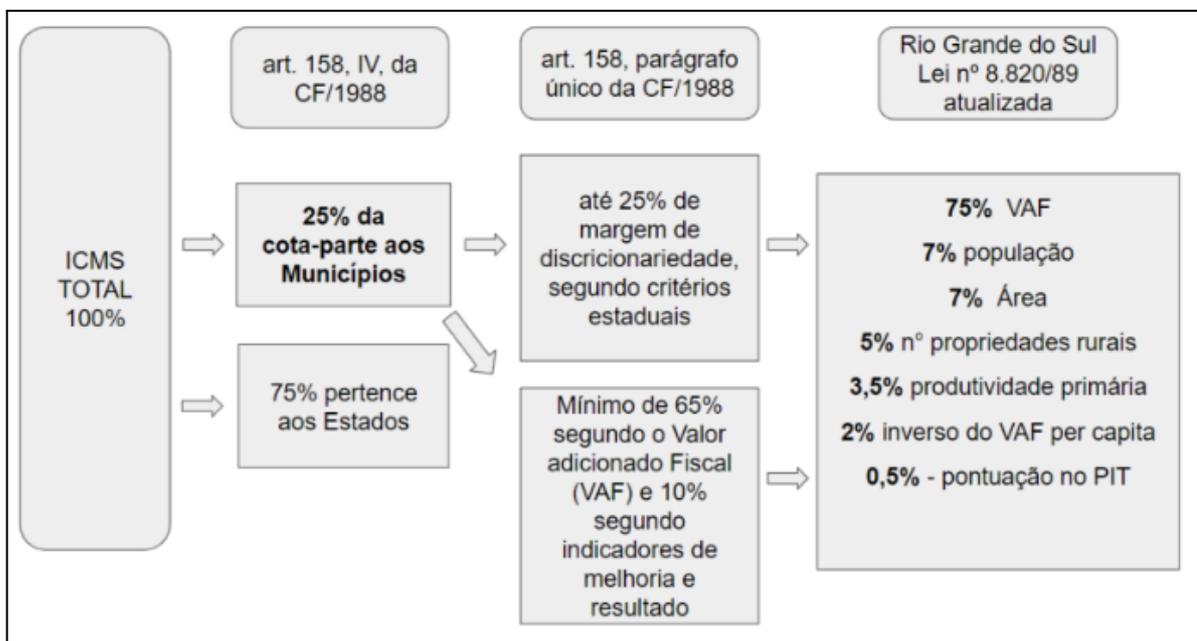
2.5.1 A distribuição da Cota-parte aos municípios gaúchos

Em relação a distribuição da Cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos, a Receita Estadual do Rio Grande do Sul- com base nos dispositivos legais- realiza anualmente a apuração do índice de participação dos municípios (IPM) para os repasses da Cota-parte das receitas previstas no ano seguinte. Nessa linha, a Divisão de Relacionamento com Cidadãos e Municípios (DRCM) é responsável por esse processo, a qual considera diversos critérios estabelecidos em lei (como por exemplo, a Constituição Federal do Brasil de 1988 e a Lei nº 8.820 de 1989, a qual instituiu o ICMS no Rio Grande do Sul).

Seguindo esses parâmetros, o fator mais relevante é a variação média do Valor Adicionado Fiscal (VAF), que representa 75% da composição do índice. O VAF, de forma resumida, representa a parte do valor adicionado às mercadorias e serviços que foram produzidos pelos estabelecimentos comerciais de um determinado município. Assim, quanto maior o VAF de um município, maior será a sua parcela do ICMS. Isso é importante para que a distribuição proporcione o retorno de recursos para os municípios que mais contribuem para a economia do estado gaúcho. Além disso, outros critérios também são considerados, como população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), inverso do valor adicionado per capita (2%) e pontuação no Programa de Integração Tributária (PIT) (0,5%) (SEFAZ-RS, 2022).

A seguir, a Figura 3 foi desenvolvida com base nos dispositivos legais e representa, de forma resumida, como é realizada a repartição tributária da cota-parte do ICMS aos municípios do Rio Grande do Sul:

Figura 3 - Repartição da Cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos



Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa com base nos dispositivos legais. BRASIL. Constituição, 1988; Lei nº 8.820, 1989.

Com base na Figura 3, portanto, também é possível notar a predominância do critério do valor adicionado no cálculo do índice de participação dos municípios na Cota-parte do ICMS no Rio Grande do Sul. Isso é explicado por Tristão (2008) e Pereira (2014) como uma forma de garantir que o produto da arrecadação retorne para a localidade em que é gerado o movimento econômico e onde os impostos correspondentes são arrecadados.

Percebe-se que há uma pequena margem de discricionariedade dos estados em relação aos critérios de repartição do ICMS para os municípios. Isso é perceptível, já que obedecendo o percentual mínimo de 65% ao valor adicionado e no mínimo 10% baseado nos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, subsiste uma margem de 25% da Cota-parte do ICMS que pode ser distribuído segundo critérios discricionários pelos Estados (SABBAG, 2019).

Ademais, existe pesquisa realizada pela autora Marini (2019), na qual foi observado que os municípios gaúchos dependem da receita proveniente da repartição constitucional da Cota-parte do ICMS para garantir sua autonomia político-administrativa. Além disso, a autora afirma que a representatividade dessa receita para os municípios gaúchos é determinada pelo potencial econômico de cada ente, o que tradicionalmente resulta em um efeito concentrador.

Marini (2019) ressalta que, na busca pela desconcentração dos recursos, a aplicação de critérios sociais e os efeitos redistributivos foram marcos de uma época em que se buscava reduzir a concentração total. Isso demonstrou a evolução e o aprimoramento da sociedade. No entanto, ao longo desse período, a atividade econômica do Estado continuou concentrada em municípios impulsionados pelo valor adicionado, o que também é observado nos municípios gaúchos com uma significativa representatividade da Cota-parte em relação à receita corrente total. Também foi possível observar que, diante da realidade de um Estado com municípios de tamanhos diferentes e economias diversificadas, em que o valor adicionado é um fator predominante na repartição constitucional de uma receita tributária direta dos Estados aos municípios, o efeito redistributivo, embora não seja perfeito, tem sido aplicado para tornar a repartição mais justa. Esses critérios visam amenizar as disparidades existentes dentro do contexto estadual.

Em suma, atualmente, existe um consenso em relação à importância de critérios objetivos, tais como população, área e o inverso do valor adicionado fiscal, que possuem um notável efeito redistributivo, associados ao interesse mútuo e genuíno de programas de parceria, que incentivam os municípios a trabalharem juntos em prol da gestão e a amenizarem as disparidades. No entanto, critérios sociais como saúde, que se baseiam na mortalidade infantil, e educação, que se baseia na evasão escolar, ainda apresentam disparidades e, caso não sejam precisamente determinados, podem gerar distorções novamente nos municípios do Rio Grande do Sul (MARINI, 2019).

No próximo capítulo, será abordada a metodologia.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, será apresentada a metodologia empregada no desenvolvimento desta pesquisa, que será dividida em três seções: caracterização da pesquisa, plano de coleta de dados e técnica de análise de dados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa é uma atividade que se realiza para a investigação de problemas teóricos ou práticos, empregando métodos científicos, com o objetivo de encontrar respostas para questões propostas através de procedimentos científicos. De outra forma, pode ser conceituada como um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo de conhecimento (PRODANOV; FREITAS, 2009)

De acordo com Gil (2010) pode-se definir pesquisa como um procedimento racional e sistemático que objetiva fornecer respostas ao problema a ser respondido. A pesquisa é necessária quando não se dispõe de informações suficientes para responder a um problema específico.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza como descritiva, pois tem o objetivo de analisar como as transferências obrigatórias do ICMS aos municípios gaúchos influenciam nas suas receitas totais. Prodanov e Freitas (2009) afirmam que a pesquisa descritiva se caracteriza quando o autor apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Acrescentam também que, visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou ainda, estabelecer relações entre as variáveis.

Quanto aos procedimentos, essa pesquisa se caracteriza como documental, pois serão utilizados dados sobre a repartição tributária do ICMS aos municípios gaúchos através da pesquisa de dados oficiais do governo do estado do Rio Grande do Sul e dos municípios gaúchos pesquisados. Conforme Prodanov e Freitas (2009), a pesquisa documental busca resolver um problema ou adquirir conhecimentos a partir de informações encontradas em arquivos públicos, assim como fontes estatísticas compiladas por órgãos oficiais e particulares.

Quanto ao caráter, essa pesquisa se caracteriza como quantitativa, pois analisará dados numéricos sobre as receitas e sobre a repartição tributária do ICMS

nos municípios pesquisados. Prodanov e Freitas (2009) ressaltam que a pesquisa quantitativa considera tudo que pode ser quantificável, ou seja, pode ser traduzido em números de forma a analisar as informações através de técnicas estatísticas (percentagem, média, desvio-padrão e coeficiente de correlação entre as variáveis, por exemplo).

Na próxima seção será apresentado o plano de coleta de dados.

3.2 PLANO DE COLETA DE DADOS

Para atingir os objetivos propostos, foi necessário coletar informações sobre o recebimento da Cota-parte do ICMS em cada município gaúcho, bem como informações sobre a legislação federal e estadual referente ao ICMS e a receita total arrecadada pelos municípios do Rio Grande do Sul.

O estado do Rio Grande do Sul é composto por 497 municípios, os quais estão listados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2020. Dessa forma, na análise realizada os municípios foram organizados em conjuntos de acordo com o tamanho populacional. A escolha da organização foi feita baseada nas descobertas de Soares, Gomes e Toledo Filho (2011), Scur e Platt Neto (2011) e Moratta (2015), que indicam que municípios menores tendem a apresentar maior dependência em relação às transferências intergovernamentais de recursos. Assim, serão selecionados os conjuntos para fins de comparação. Essa amostra estará atrelada aos municípios que possuam informações disponíveis sobre sua Receita Total e a Receita de ICMS recebida do Estado durante o período de estudo.

A coleta de informações foi realizada por meio de dados secundários. Conforme a definição de Michel (2009), dados secundários são aqueles que são coletados por meio de análise documental, ou seja, em documentos, relatórios, livros, revistas, jornais e sites. A coleta de dados foi feita a partir dos anos de 2015, 2018 e 2021 dos municípios gaúchos. Esse recorte temporal foi escolhido com o propósito de analisar se houve diferenças significativas na arrecadação e na influência do ICMS nos municípios gaúchos em três situações de conjuntura econômica distintas.

Em 2015, o país vivenciou um cenário de recessão econômica, com queda no Produto Interno Bruto (PIB) e aumento do desemprego. Foi um período marcado por instabilidades políticas, ajustes fiscais e restrições financeiras, que impactaram

significativamente a atividade econômica e as finanças públicas. No ano de 2018, o Brasil passou por um período de recuperação gradual da economia após a recessão. Houve uma retomada do crescimento econômico, com redução do desemprego e aumento do consumo. No entanto, o país enfrentou desafios relacionados à inflação, déficit fiscal e reformas estruturais, na tentativa de buscar consolidar uma trajetória mais sustentável de desenvolvimento. Já em 2021, o contexto econômico foi influenciado pela pandemia de Covid-19, que gerou impactos significativos em escala global. O Brasil enfrentou desafios relacionados à saúde pública, além de restrições na atividade econômica e aumento do desemprego.

A partir disso, o plano de coleta de dados utilizado para a pesquisa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) baseou-se em fontes confiáveis e oficiais. Os dados foram obtidos a partir dos sites da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS), do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) e de outros sites oficiais do governo relacionados ao tema em questão. É importante destacar que os dados utilizados foram atualizados com correção monetária até o ano de 2021, levando em consideração a disponibilidade das informações mais recentes no momento da coleta. Essa abordagem permitiu uma análise consistente, considerando o contexto temporal relevante para o TCC.

Todas as informações sobre as receitas municipais foram extraídas dos balancetes de receitas e despesas dos municípios gaúchos consolidadas anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), coletadas e compiladas em um banco de dados de autoria do orientador Dr. Diogo Joel Demarco, que desempenhou um papel fundamental no processo de compilação, organização e estruturação dos dados para a pesquisa.

Para fins da análise comparativa das receitas, os dados foram organizados em Receitas Próprias, Receitas de Transferências e Receitas Totais, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1- Composição das receitas analisadas na pesquisa

Receitas próprias	IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)
	ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza)
	ITBI (Impostos de Transmissão de Bens Imóveis)
	Taxas
	Contribuição de Melhoria
	Outras Receitas Correntes ¹
	Receitas de Capital ²
	Total das receitas próprias
Receitas de Transferências	FPM (Fundo de Participação dos Municípios)
	ICMS (Cota-parte do Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)
	FUNDEB (Fundo de Manutenção Desenvolvimento da Educação Básica)
	Receitas SUS (corrente)
	Receitas SUS (capital)
	Outras Receitas de Transferências Correntes (3)
	Outras Receitas de Transferência de Capital
	Total das receitas de Transferências
RECEITA TOTAL	Receita Total

Fonte: Adaptado de Demarco et al., 2022- Relatório de Pesquisa

¹ De acordo com a Classificação da Receita Orçamentária, estão inseridas em “Outras Receitas Correntes” as Receitas Patrimonial, Agropecuária, Industrial, Receita de Serviços e as Outras Receitas Correntes. “Outras Receitas Correntes” representa o Total das Receitas Correntes, excluídas, a Receita Tributária e a Receita de Transferências Correntes.

² Na Conta Receita de Capital, constam apenas as Receitas de Capital que são próprias, isto é, código 22- Alienação de Bens (Móveis e Imóveis).

Os dados sobre as receitas e despesas dos municípios do Rio Grande do Sul foram disponibilizados pelo TCE-RS em valores nominais (preços correntes). Foi realizado o processo de deflacionamento dos dados, transformando-os em valores reais (preços constantes) de 2021 (ano-base – 2021 = 100). O índice de preços utilizado foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE e considerado pelo governo federal como o índice oficial de inflação do Brasil.

A seguir, a Tabela 1 apresenta, de uma maneira organizada e resumida, o índice do grau de dependência, a sua fórmula, descrição e a fonte dos dados utilizados na pesquisa a fim de alcançar os objetivos propostos.

Tabela 1 – Síntese da coleta de dados

Índice	Fórmula	Descrição	Fonte de dados
Nível de dependência da Cota-parte do ICMS	$\frac{\text{Cota-parte do ICMS do RS transferida ao município}}{\text{receita total do município}} * 100$	O indicador em questão revela a dependência dos municípios no que diz respeito ao repasse de sua Cota-parte do ICMS em relação às suas receitas totais	Sites oficiais da SEFAZ-RS e do TCE-RS

Fonte: Adaptado de Soares, Gomes e Toledo Filho (2011).

Na próxima seção será apresentada a técnica de coleta de dados.

3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

A análise e interpretação dos dados teve como ponto de partida o estudo do conteúdo referente à repartição tributária dos recursos do ICMS destinados aos municípios do Rio Grande do Sul. Em seguida, foram utilizadas fórmulas matemáticas e estatística descritiva, com o auxílio de programas como o Microsoft Office Excel, para tabular os dados coletados e elaborar gráficos e tabelas que permitiram a obtenção de valores e índices necessários para a análise dos dados. De acordo com Marconi e Lakatos (2021), a técnica de análise de dados é caracterizada pela interpretação dos dados obtidos com a pesquisa, na tentativa de

evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores. Os autores explicam que a análise estatística é o método que permite a sintetização dos dados de observação com a possibilidade de representar os resultados através de gráficos.

Neste estudo, empregamos uma abordagem de análise de dados que se fundamentou na segmentação da população em distintas faixas demográficas, utilizando dados fornecidos pelo IBGE como ponto de referência. Essa técnica permitiu uma compreensão aprofundada das tendências e padrões presentes nos dados, contribuindo para uma análise mais abrangente e informada.

A Tabela 2, a seguir, oferece uma síntese da classificação dos municípios conforme o tamanho, com base na segmentação por faixa populacional:

Tabela 2 - Faixa populacional dos municípios do Rio Grande do Sul.

FAIXA	CD_FAIXA	INTERVALOS	Nº	%	População Total	%
PEQUENO I	1	Até 5.000	231	46,48%	688.154	6,02%
PEQUENO II	2	5.001 - 10.000	98	19,72%	662.243	5,80%
PEQUENO III	3	10.001 - 20.000	59	11,87%	795.655	6,97%
PEQUENO IV	4	20.001 - 50.000	64	12,88%	1.961.170	17,17%
MÉDIO	5	50001 - 100.000	26	5,23%	1.800.340	15,76%
GRANDE	6	100.001 - 1.000.000	18	3,62%	4.027.159	35,25%
METRÓPOLE	7	Acima de 1 milhão	1	0,20%	1.488.252	13,03%
RS		TOTAL	497	100,00%	11.422.973	1

Fonte: Adaptado de Diogo Demarco, com base nos dados oficiais do Censo do IBGE de 2020.

No próximo capítulo, será exposto a apresentação e a discussão dos resultados da pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os resultados desta pesquisa. Para a análise dos resultados, os municípios foram divididos em diferentes faixas de tamanho populacional, com o intuito de identificar possíveis padrões ou disparidades na distribuição da Cota-parte do ICMS entre os grupos analisados. A partir da aplicação de técnicas estatísticas e ferramentas de visualização de dados, foi possível comparar e contrastar as distintas realidades observadas.

Na próxima seção, abordaremos as faixas populacionais dos municípios do Rio Grande do Sul.

4.1 FAIXAS POPULACIONAIS DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

A Tabela 2 exibida anteriormente apresenta uma descrição detalhada dos municípios localizados no Estado do Rio Grande do Sul, organizados de acordo com diferentes faixas populacionais nacionais. Cada faixa é categorizada com um nome descritivo (PEQUENO I, PEQUENO II, PEQUENO III, PEQUENO IV, MÉDIO, GRANDE e METRÓPOLE) e está associada a um código de identificação (CD_FAIXA). Além disso, cada faixa possui um intervalo específico de população, o número de municípios contidos na faixa, a porcentagem desses municípios em relação ao total de municípios do Rio Grande do Sul, a população total dos municípios na faixa e a porcentagem dessa população em relação à população total do Estado. A última linha, identificada como "TOTAL", exibe os totais gerais para cada categoria.

A opção por empregar essa abordagem de segmentação por faixas populacionais como parâmetro para as análises foi crucial para a pesquisa, pois permitiu a síntese dos dados em blocos populacionais distintos. Essa estratégia contribuiu significativamente para tornar a análise mais congruente e coesa, possibilitando uma compreensão mais clara das tendências e padrões presentes nos dados.

A análise dos resultados apresentados na Tabela 2 referente à quantidade de municípios do RS- separados por faixa populacional- revela aspectos interessantes sobre a distribuição demográfica e o desenvolvimento regional do Estado.

Em uma perspectiva geral, a maior parte dos municípios do estado se enquadra na categoria "Pequeno I", que compreende municípios com até 5.000 habitantes, totalizando 46,48% do total de municípios. Além disso, a categoria "Pequeno II", com municípios de 5.001 a 10.000 habitantes, representa 19,72% do total. Esses dados indicam que a maioria dos municípios gaúchos possui uma população reduzida, com um enfoque significativo em áreas rurais e de menor densidade demográfica. No entanto, a categoria "PEQUENO I" abriga apenas 6,02% da população total do Estado. Similarmente, as categorias "PEQUENO II" e "PEQUENO III" apresentam municípios com faixas populacionais mais amplas, porém a contribuição dessas faixas para a população total também é pequena.

Além disso, pode-se observar também a categoria "Pequeno IV", com municípios de 20.001 a 50.000 habitantes, representando 12,88% do total. Embora represente apenas 12,88% dos municípios, a população total desses municípios contribui com 17,17% da população estadual. Essas categorias, embora não se enquadrem em municípios de alto desenvolvimento econômico, englobam municípios de porte maior, que tendem a apresentar uma infraestrutura mais robusta e uma oferta um pouco mais diversificada de serviços em comparação com os municípios menores.

É possível notar uma quantidade significativamente menor de municípios na categoria "Médio", com municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, representando 5,23% do total, mas contendo uma parcela considerável (15,76%) da população total.

Já a categoria "Grande", embora represente somente 3,62% dos municípios, a população nesses municípios desempenha um papel significativo, contendo 35,25% da população total. Essas categorias incluem municípios com populações mais expressivas, geralmente caracterizados como centros regionais ou urbanos maiores, com uma infraestrutura mais desenvolvida e uma diversidade econômica significativa.

Por fim, a categoria "Metrópole", com municípios acima de 1 milhão de habitantes, embora represente 0,20% do total dos municípios, compreende 13,03% da população total do Rio Grande do Sul. Essa categoria inclui a única metrópole do Estado, ou seja, a capital Porto Alegre. Uma característica central proeminente é a sua posição como principal centro urbano, exibindo uma notável concentração de atividades econômicas, serviços e infraestrutura.

Na próxima seção, discutiremos a relação percentual entre as principais receitas municipais.

4.2 A RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE AS PRINCIPAIS RECEITAS MUNICIPAIS.

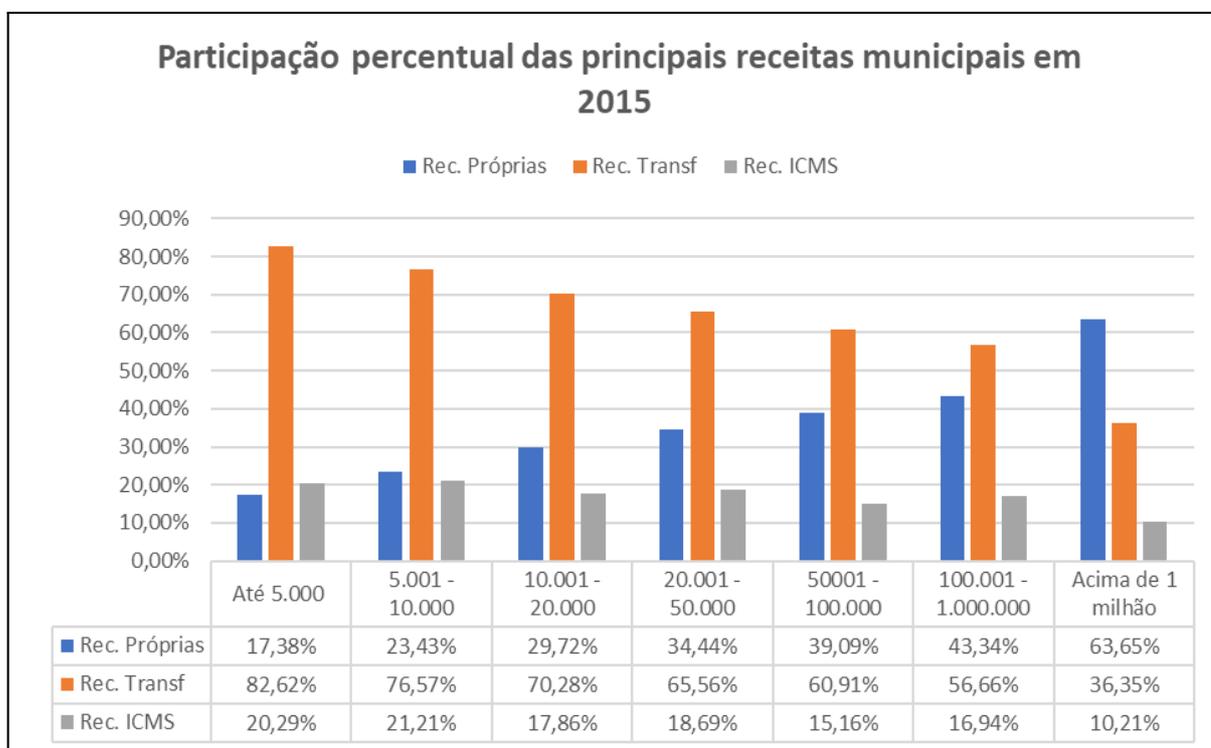
A análise detalhada das finanças municipais desempenha um papel fundamental na compreensão da saúde econômica e na formulação de políticas públicas em nível local. No contexto do Rio Grande do Sul, um estado diversificado em termos de tamanho dos municípios e estruturas econômicas, essa análise se torna ainda mais importante. A alocação e a gestão eficiente dos recursos financeiros são elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável de uma região e o bem-estar de sua população. A investigação dos fatores que compõem as receitas municipais, incluindo receitas próprias e transferências, em relação aos diferentes tamanhos populacionais, oferece *insights* significativos sobre as dinâmicas econômicas e as necessidades específicas de cada comunidade.

Essa análise é importante por diversos motivos. Em primeiro lugar, a Cota-parte do ICMS é uma parcela significativa da receita dos municípios, sendo uma das principais fontes de recursos financeiros para o financiamento de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Ao compreender a relação entre a Cota-parte do ICMS e as receitas totais municipais, é possível identificar como essa distribuição impacta diretamente o orçamento dos municípios. Isso permite que se tenha uma visão mais clara da capacidade financeira de cada município para atender às demandas e necessidades da população e da importância da transferência da Cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos.

As três figuras a seguir (Figura 4, Figura 5 e Figura 6) ilustram a relação percentual, nos anos de 2015, 2018 e 2021, entre as receitas próprias geradas pelos municípios e as receitas recebidas por meio de transferências, com a última coluna representando o percentual de participação da Cota-parte do ICMS em relação ao total dessas receitas:

Figura 4 - Participação percentual das principais receitas municipais em 2015, por faixa populacional.

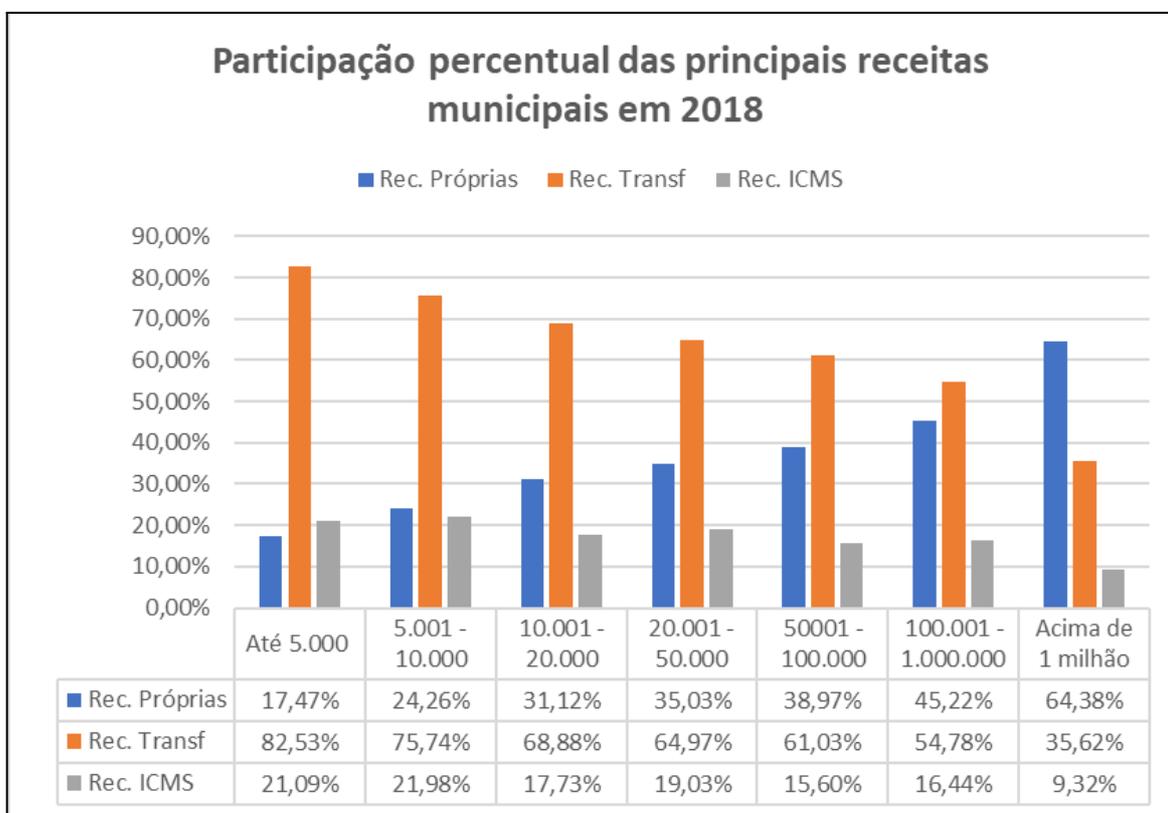


Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa

A Figura 4 apresenta para o ano de 2015 a relação percentual entre o total de receitas próprias geradas pelos municípios, o total de transferências recebidas e o percentual de participação do ICMS sobre todas as receitas municipais. Ela categoriza os municípios de acordo com o tamanho populacional e destaca a contribuição das diferentes fontes de receita para a sustentabilidade financeira.

A Figura 5, a seguir, representa os mesmos parâmetros, porém, com enfoque no ano de 2018.

Figura 5 - Participação percentual das principais receitas municipais em 2018, por faixa populacional.

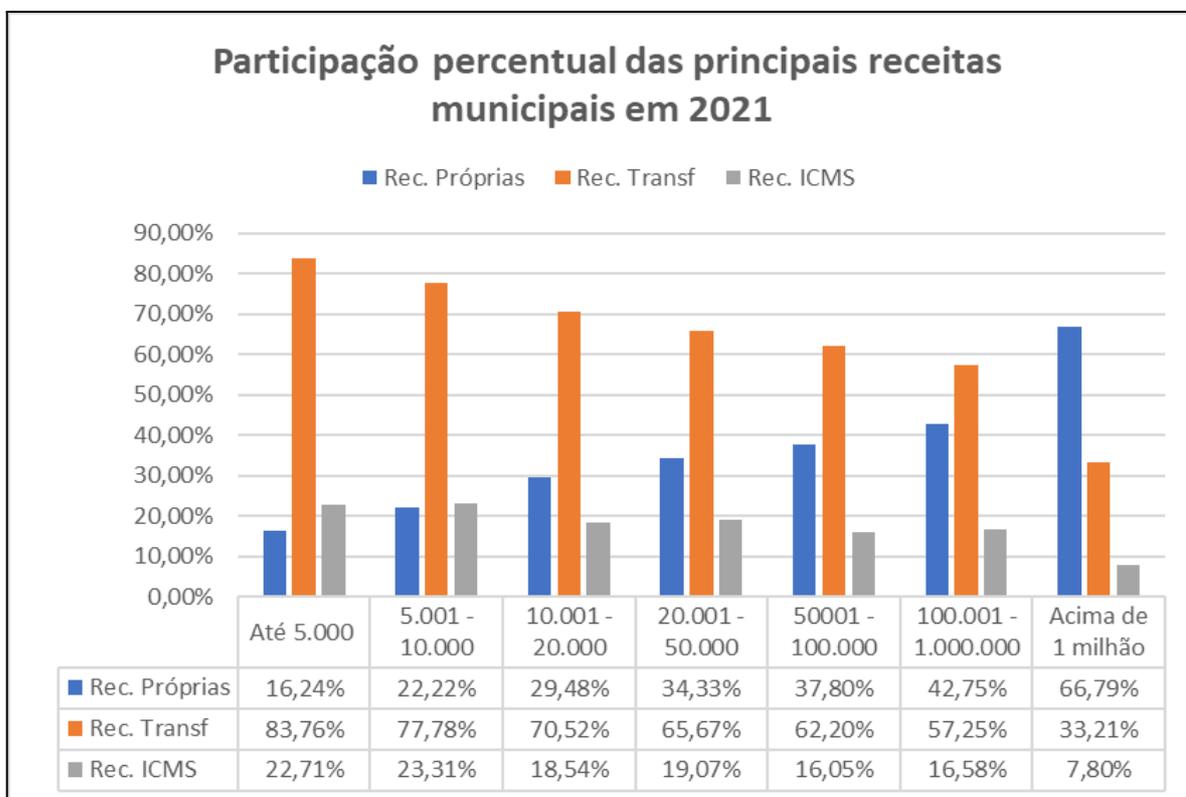


Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa

A Figura 5, representando o ano de 2018, segue a mesma estrutura da anterior, porém com dados correspondentes a esse período. Ela também apresenta as receitas próprias, as transferências recebidas e a participação do ICMS, permitindo a observação das mudanças ao longo do tempo e suas implicações nas finanças municipais.

Por último, a Figura 6 a seguir, também representa os mesmos parâmetros, contudo, com enfoque no ano de 2021.

Figura 6 - Participação percentual das principais receitas municipais em 2021, por faixa populacional



Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa

A Figura 6, referente ao ano de 2021, continua a análise das receitas municipais, delineando as proporções das receitas próprias, transferências recebidas e da Cota-parte do ICMS. Através dessas figuras, é possível compreender as possíveis tendências ao longo dos anos e como os municípios do Rio Grande do Sul estão se adaptando às mudanças econômicas.

Com isso se pretendeu realizar uma análise abrangente da relação da Cota-parte do ICMS com as receitas totais municipais, englobando tanto as receitas próprias geradas pelos municípios como as receitas provenientes de transferências governamentais. Os três gráficos oferecem uma análise geral dos municípios do Rio Grande do Sul nos anos de 2015, 2018 e 2021, classificados por tamanho populacional. Eles apresentam três fatores distintos que desempenham um papel crucial nas finanças municipais. A primeira coluna (em azul) destaca o "TOTAL de Receitas Próprias", englobando receitas geradas pelos municípios através de impostos, taxas, contribuições de melhoria e outros tributos de sua competência. A segunda coluna (em laranja) expõe o "Total de Transferências recebidas", representando os montantes financeiros enviados aos municípios. A soma

percentual dessas duas colunas reflete integralmente o "Total de Receitas Municipais", compreendendo receitas próprias e transferências.

A última coluna (em cinza) destaca a transferência de Cota-parte do ICMS para os municípios gaúchos. Essa coluna revela a parcela do ICMS que compõe o "Total de Receitas Municipais". Portanto, essas figuras não apenas fornecem uma visão abrangente das fontes de receita, mas também enfocam a contribuição relativa do ICMS para o panorama financeiro dos municípios.

Em primeiro lugar, observa-se que municípios com menor tamanho populacional de até 5.000 habitantes dependem majoritariamente das transferências recebidas, ultrapassando os 80% nos três anos, com suas próprias receitas contribuindo com uma parcela menor, sendo menos de 18% nos anos 2015, 2018 e 2021. Esse cenário se repete até mesmo nos municípios com até 50.000 habitantes, onde as transferências ainda detêm uma fatia considerável. À medida que o tamanho populacional aumenta, a dependência das transferências diminui gradualmente, e as receitas próprias ganham mais relevância. Além disso, observamos que o "Total de Receitas Próprias" aumentou gradualmente de 2015 para 2021 em quase todas as faixas populacionais, indicando um esforço crescente dos municípios para gerar receitas internamente.

Conforme avançamos para municípios de maior porte populacional, a influência das "Receitas Próprias" se torna mais acentuada. O ponto de destaque ocorre na categoria "100.001 - 1.000.000," onde as "Receitas Próprias" ficam em torno de 44% nos anos de 2015, 2018 e 2021. Esse fenômeno sinaliza uma crescente independência econômica dos municípios maiores, com uma capacidade relativamente maior de gerar receitas próprias.

Nesse contexto, os achados corroboram as afirmações defendidas por estudiosos como Soares, Gomes e Toledo Filho (2011), Scur e Platt Neto (2011) e Moratta (2015), que sustentam a ideia de que municípios de menor porte tendem a depender de maneira mais acentuada das transferências intergovernamentais de recursos para sustentar suas operações. Essa dependência pode estar associada a uma infraestrutura econômica menos consolidada e a uma capacidade técnica tributária menos eficiente.

No entanto, a relação entre o "Total de ICMS Recebido" e o "Total de Receitas Municipais" também merece destaque. Enquanto nos municípios menores o ICMS possui uma presença significativa, entre 22 e 23%, essa participação percentual

diminui à medida que os municípios crescem em tamanho, para uma faixa de 16% nos municípios com mais de 100 mil habitantes e para 7,8% para Porto Alegre, único município na faixa 7. Essa variação sugere que a influência do ICMS varia de acordo com o tamanho populacional, indicando uma complexa interação entre o crescimento econômico, a dependência de transferências e a capacidade de geração de receitas próprias. Além disso, a análise da participação da cota-parte do ICMS nas receitas municipais valida a importância desse imposto, especialmente em municípios menores. Destaca-se que analisando essa manifestação do peso do ICMS nas receitas totais, no período analisado, ocorre uma evolução significativa dessa participação nas faixas 1 e 2, uma elevação muito pequena ou estabilidade nas faixas 3 a 5, estabilidade na faixa 6 e um decréscimo significativo na faixa 7 (Porto Alegre), recuando de 10,21% em 2015 para 7,80% em 2021, a participação do ICMS sobre as receitas totais. Isso pode ter sido agravado pela pandemia e as restrições de circulação que impactaram sobretudo a arrecadação de ICMS de combustíveis e lubrificantes, uma das principais bases de arrecadação deste tributo.

Além disso, municípios maiores geralmente têm uma economia mais diversificada, o que significa que eles podem contar com outras fontes significativas de receita, como atividades industriais, comerciais e de serviços. Com uma maior variedade de setores econômicos, em uma perspectiva geral, a Cota-parte do ICMS pode representar uma proporção menor das receitas totais quando comparada a municípios menores, que podem depender mais desse repasse estadual para financiar suas atividades.

Municípios com maior população e economia mais desenvolvida tendem a ser mais atrativos para investimentos no setor privado, o que pode influenciar na diminuição da relevância percentual da cota-parte do ICMS sobre as receitas totais em relação aos municípios de porte pequeno.

Em resumo, a análise proporciona um panorama abrangente das composições das receitas municipais no Rio Grande do Sul, sublinhando a variação e importância do ICMS na composição das receitas dos municípios ao longo dos diferentes estratos populacionais.

Na próxima seção, discutiremos sobre a relação entre a Cota-parte do ICMS e as receitas próprias dos municípios do Rio Grande do Sul.

4.3 A RELAÇÃO ENTRE A COTA-PARTE DO ICMS E AS RECEITAS PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL.

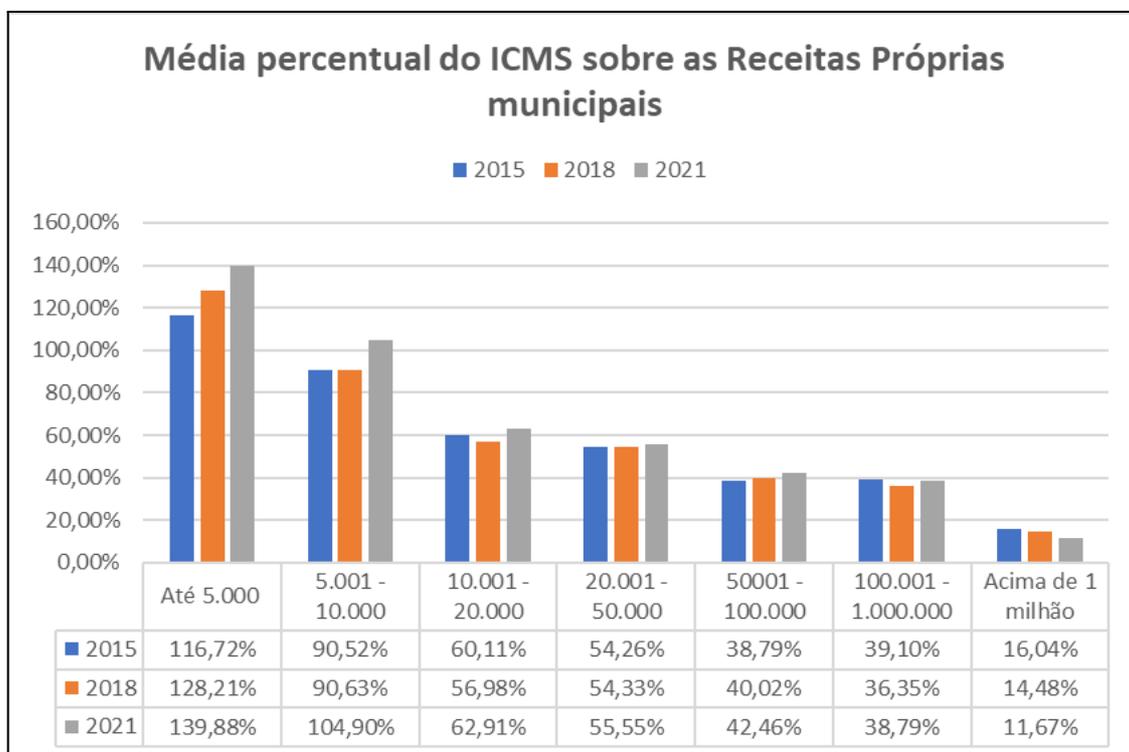
Importante ressaltar que as receitas próprias dos municípios são geradas de diversas fontes. A principal delas deriva dos três impostos de sua competência, compreendendo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), sendo um tributo municipal que incide sobre a prestação de serviços, tais como atividades profissionais, serviços de turismo, saúde, educação, entre outros. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que é um imposto que recai sobre a propriedade imobiliária urbana, como casas, prédios comerciais e terrenos situados em áreas urbanas. E por último, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que é um imposto cobrado nas transmissões de propriedades imobiliárias por ato oneroso, geralmente, entre atos por compra e venda de imóveis.

A segunda fonte são as taxas que são tributos pagos pelo contribuinte em contrapartida à utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis. Exemplos de taxas municipais incluem taxas de coleta de lixo, emissão de alvarás, licenciamentos, entre outras. A terceira fonte são as Contribuições de Melhoria que são cobradas quando o poder público realiza obras públicas que proporcionam valorização imobiliária às propriedades localizadas na área beneficiada pela obra. Nesse caso, os proprietários são obrigados a contribuir financeiramente com o custo dessa valorização.

Além disso, o município também arrecada através de outras receitas correntes que engloba receitas diversas, como multas, juros, restituições, indenizações, rendimentos de aplicações financeiras, entre outros valores que não se enquadram nos grupos anteriores. Por fim, existe a categoria de outras receitas de capital que incluem as receitas provenientes de operações de crédito, alienação de bens patrimoniais, amortizações de empréstimos concedidos, entre outras fontes de recursos que afetam o patrimônio dos municípios.

A partir disso, a Figura 7, a seguir, apresenta a média percentual da Cota-parte total do ICMS recebida pelos municípios, dividida pela média total das receitas arrecadadas por eles nos anos de 2015, 2018 e 2021.

Figura 7 – Proporção das transferências da Cota-parte do ICMS aos municípios gaúchos sobre o total de receitas próprias geradas por eles.



Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa

Podemos observar que, de maneira geral, os municípios de até 5.000 habitantes dependem significativamente das transferências da Cota-parte do ICMS, visto que o montante financeiro baseado nas receitas próprias é inferior ao que é recebido via transferência do ICMS. Nesse sentido, essa faixa de municípios apresentaram a maior média percentual de dependência do ICMS em relação às receitas próprias, compreendendo em 2015 116,72%, em 2018 120,72% e em 2021 139,88%.

Observamos que a fonte de transferências recebidas da Cota-parte do ICMS dos municípios das três faixas populacionais seguintes (5.001 até 50.000), embora não ultrapasse o montante das receitas próprias, ainda constitui uma parcela significativa, visto que compõe mais de 50% sobre as receitas próprias. Isso indica que um dos fatores pode ser uma baixa capacidade de arrecadação própria e que isso pode ser reflexo da falta de atividades econômicas expressivas ou da limitada base tributária.

Essa constatação se alinha à argumentação de Oliveira (2022), que aponta para a necessidade de um modelo de repartição de receitas tributárias capaz de

atender às peculiaridades dos diferentes níveis de governo. A evidente desigualdade entre os municípios, visível nas diferenças econômicas entre eles, torna fundamental a adoção de medidas que proporcionem um equilíbrio nas receitas.

Conforme o tamanho populacional aumenta, a média percentual de dependência do ICMS tende a diminuir. Isso destaca ainda mais que municípios menores dependem mais das transferências para suprir suas despesas. Esse padrão corrobora a visão de Carneiro (2020), que destaca a assimetria do federalismo brasileiro e a necessidade de medidas como a repartição de receitas para minimizar as disparidades econômicas entre os entes da Federação.

É importante ressaltar que a análise apresentada é baseada apenas na relação entre o ICMS e as receitas próprias dos municípios gaúchos. Outros fatores, como as demais transferências intergovernamentais, despesas, investimentos e políticas fiscais adotadas por cada município, também influenciam significativamente na saúde financeira e na autonomia das administrações municipais. Em suma, os resultados obtidos a partir da análise corroboram com as ideias dos autores Oliveira (2022) e Carneiro (2020) sobre a importância da organização administrativa e da repartição de receitas tributárias para alcançar um equilíbrio fiscal entre os entes federativos.

Na próxima seção, discutiremos a relação entre a Cota-parte do ICMS e as receitas de transferências totais enviadas aos municípios gaúchos.

4.4 A RELAÇÃO ENTRE A COTA-PARTE DO ICMS SOBRE AS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS TOTAIS ENVIADAS AOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.

Em primeiro lugar, os municípios brasileiros, como entidades autônomas, têm o dever de prover serviços e infraestrutura para suas populações, mas muitas vezes enfrentam desafios financeiros para cumprir essas responsabilidades. Para auxiliar nesse sentido, o governo federal e os estados realizam transferências financeiras para os municípios através de diferentes programas e fundos². Essas transferências desempenham um papel crucial na capacidade dos municípios de promover o desenvolvimento local e fornecer serviços públicos essenciais.

² Para uma visão mais ampla sobre o conjunto das transferências realizadas pelo Governo federal a estados e municípios, consulte o Painel das Transparência do Tesouro nacional em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-das-transferencias-intergovernamentais>

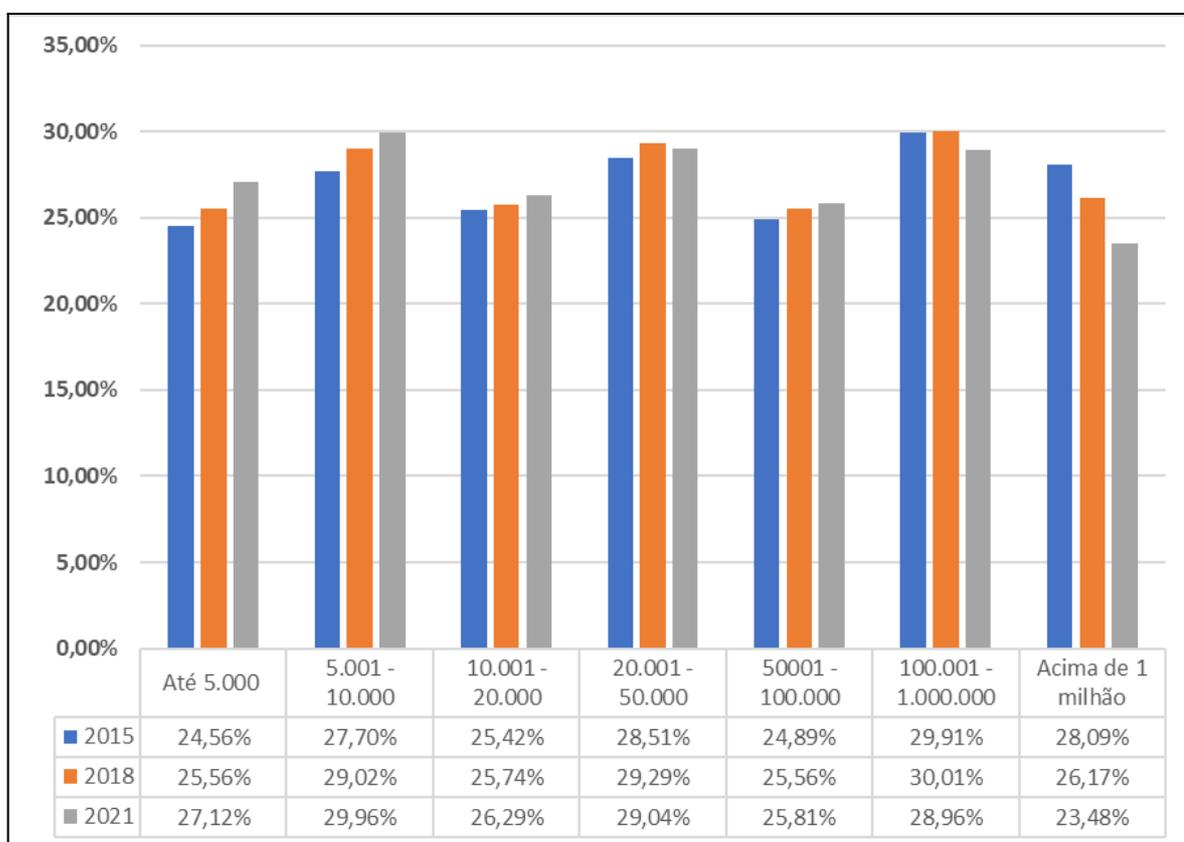
Dentre as principais transferências, pela sua amplitude e importância, inclui-se o FPM que é composto por uma parcela da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Há também, o FUNDEB que é constituído por percentuais das receitas de diversos impostos e transferências estaduais e federais, e sua distribuição é baseada no número de alunos matriculados na rede pública de ensino.

Também ocorre a transferência da Cota-Parte do ICMS, foco do nosso estudo, que é um imposto estadual, e parte de sua arrecadação (25%) é repassada aos municípios com base em critérios estabelecidos em legislação específica. É importante ressaltar que essa transferência, em particular, é uma das mais vultosas e significativas, sendo uma das principais transferências.

Por último, também existem outras receitas de transferências correntes e de capital que são derivadas de programas específicos de combate à pobreza, incentivos para áreas como saneamento básico e meio ambiente, e transferências para obras de infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Com base nisso, a Figura 8, a seguir, apresenta a média percentual da Cota-parte do ICMS em relação ao total das demais transferências enviadas aos municípios gaúchos para os anos de 2015, 2018 e 2021.

Figura 8 - Proporção do total da Cota-parte do ICMS sobre o total das demais transferências enviadas aos municípios do RS.



Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa

A Figura 8 apresenta informações importantes sobre a média percentual da Cota-parte do ICMS em relação ao total das demais transferências enviadas aos municípios gaúchos nos anos de 2015, 2018 e 2021. Essa análise proporciona percepções valiosas sobre as tendências e mudanças na distribuição desses recursos ao longo do tempo.

Em uma primeira análise, ao observar as diferentes faixas populacionais dos municípios, surgem padrões e conclusões interessantes. Começando pelas localidades com até 5.000 habitantes, notamos que a média percentual da Cota-parte do ICMS foi de 24,56% em 2015, aumentando gradualmente para 27,12% em 2021. Essa elevação contínua sugere que o ICMS está se tornando uma parte cada vez mais substancial das transferências para essas áreas. Este crescimento progressivo sugere que o ICMS está desempenhando um papel cada vez mais relevante nas transferências para essas áreas, uma conclusão que se alinha com os estudos de Marini (2019) sobre a dependência dos municípios em relação a essa transferência.

Nos municípios com população situada entre 5.001 e 10.000 habitantes, também se percebe um crescimento na média percentual ao longo dos anos, passando de 27,70% em 2015 para 29,96% em 2021. Esse aumento sugere que essas localidades estão gradualmente se tornando mais dependentes da Cota-parte do ICMS para sustentar suas finanças municipais. À luz disso, uma hipótese que pode ser considerada é que, uma vez que o principal critério para a distribuição da Cota-parte do ICMS é o Valor Adicionado Fiscal (VAF), o aumento percentual ao longo dos anos pode ser indicativo de um desenvolvimento progressivo nesses municípios.

Esse crescimento pode estar relacionado ao impulso de uma economia local em expansão, potencialmente impulsionando um aumento no consumo e, conseqüentemente, uma maior geração de valor agregado, refletindo-se no VAF e, por extensão, na Cota-parte do ICMS. Nessa linha, isolando a totalidade das transferências em termos monetários, a variação percentual do total da Cota-parte do ICMS que foi distribuído nesta faixa dos municípios do ano de 2015 (R\$ 596.945.710,91) para o ano de 2021 (R\$ 845.653.418,71) foi de 41,66%, enquanto que, para as demais transferências, houve uma variação percentual do ano de 2015 (R\$ 1.557.733.897,92) para o ano de 2021 (R\$ 1.976.607.183,23) de apenas 26,89% do ano de 2015 para o ano de 2021. Este fenômeno alinha-se com a visão de Tristão (2008) e Pereira (2014) sobre a correlação entre o valor adicionado fiscal e o desenvolvimento econômico local.

No entanto, nas faixas populacionais intermediárias, de 10.001 a 100.000 habitantes, observa-se uma certa estabilidade nas médias percentuais ao longo do período. As variações entre 2015 e 2021 nesses grupos são mais sutis, sugerindo que a proporção do ICMS em relação às transferências totais permaneceu relativamente constante. Isso pode indicar um grau de constância nas fontes de recursos e uma certa estagnação na variação do consumo dos cidadãos que residem ou frequentam os municípios nesse intervalo de tamanho. Essa consistência sugere um equilíbrio nas fontes de recursos da Cota-parte do ICMS para municípios dessa faixa populacional.

Uma descoberta intrigante que podemos destacar refere-se a faixa de maior porte populacional, sendo assim, acima de 1.000.000 de habitantes, compreendendo a capital Porto Alegre, visto que experimenta uma queda expressiva, reduzindo de

28,09% em 2015 para 23,48% em 2021. Essas reduções inesperadas nas médias percentuais em Porto Alegre, podem ser atribuídas a vários fatores.

Em uma primeira análise, poderíamos inferir que isso tenha sido, em grande parte, o reflexo do impacto da pandemia de Covid-19, que atingiu o Rio Grande do Sul e o mundo em 2020 e 2021, como, por exemplo, as restrições e medidas de contenção, tais como o distanciamento social, o fechamento temporário de estabelecimentos e, em raros casos, *lockdowns*. Contudo, na realidade, não podemos desconsiderar que, de acordo com as informações oficiais publicadas na SEFAZ-RS na seção Receita Dados, houve um aumento significativo em 2021 da arrecadação de ICMS no Rio Grande do Sul, visto que chegou ao patamar dos R\$ 47.560.078.646,39, significando um aumento de 30,73% em relação ao ano de 2020 e, além disso, representando o melhor desempenho dos últimos 5 anos. Nessa linha, não podemos afirmar que houve realmente uma paralisação do comércio local e que as medidas de fechamento foram implementadas e efetivadas, visto que o ICMS, que é um imposto fortemente baseado no consumo e nas relações de circulação de mercadorias e serviços, teve uma alta arrecadação no ano de 2021. Importante destacar aqui a existência no período de 2020 e 2021 do auxílio emergencial que, na quase sua totalidade foi aplicado no consumo. Conforme o ministro do TCU, Bruno Dantas, em notícia divulgada no portal do TCU:

Considerando que o valor pago no exercício de 2020 foi de R\$ 524 bilhões e que em 2021 já foram pagos R\$ 73,6 bilhões (agregando-se despesas do exercício pagas e restos a pagar pagos), conclui-se que a pandemia de Covid-19 já custou R\$ 597,6 bilhões aos cofres da União, até o dia 18 de agosto de 2021.

Conforme a mesma notícia, desses valores pagos de 2020 a 2021 (R\$ 597,6 bilhões), foram repassados R\$ 121,5 bilhões aos entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal), sendo que R\$ 113,5 bilhões foram transferidos em 2020, e R\$ 8 bilhões, em 2021.

Além disso, de acordo com as autoridades fiscais do Rio Grande do Sul, esse desempenho é resultado da recuperação da atividade econômica, sendo influenciado pela base comparativa impactada em 2020 devido à pandemia, quando os efeitos nas movimentações econômicas foram especialmente acentuados. Ademais, de acordo com Ricardo Neves Pereira, subsecretário da Receita Estadual, isso é uma evolução que vai além da retomada da economia e é resultado do

trabalho incansável dos profissionais e do movimento de modernização da administração tributária gaúcha.

Nesse sentido, a queda na distribuição da Cota-parte do ICMS em Porto Alegre em 2021 pode ser atribuída a uma série de fatores que refletem a dinâmica econômica em curso. Uma argumentação plausível é que o aumento do consumo em outras cidades próximas, que estão experimentando um crescimento significativo ao longo dos anos, estão impactando a concentração dos gastos apenas na capital.

Essa hipótese é respaldada pelo cenário onde municípios vizinhos, como Canoas, Cachoeirinha e São Leopoldo, os quais têm observado incrementos consideráveis na arrecadação do ICMS, indicando um desvio de parte do consumo que tradicionalmente se concentrava em Porto Alegre. Por exemplo, o município de Cachoeirinha obteve um aumento percentual de mais de 60% de 2015 para 2018 na arrecadação de ICMS e um aumento em cerca de 33% do ano 2018 para 2021. De maneira semelhante, o município de São Leopoldo, por exemplo, obteve um aumento na arrecadação de ICMS do ano de 2015 (R\$ 210.464.771,98) para o ano de 2018 (R\$ 1.493.906.243,83), resultando em uma variação percentual positiva de incríveis 609,81%. Conseqüentemente, passou da 18ª posição para a 4ª posição no ranking dos municípios que mais arrecadaram ICMS em 2018. Já em 2021, conseguiu arrecadar R\$ 3.467.015.643,93, apresentando um aumento significativo de 132% na arrecadação do ICMS em relação a 2018, subindo para a 3ª posição no ranking dos municípios que mais arrecadam, conforme dados extraídos do sítio oficial da SEFAZ-RS na seção Receita Dados.

Por fim, a cidade de Canoas registrou um aumento de 15,81% do ano de 2015 para o ano de 2018 e, da mesma forma, obteve um aumento de 25% na arrecadação do ICMS em 2021 (R\$ 6.547.085.531,02), em comparação com o ano de 2018 (R\$ 5.226.511.216,06). De acordo com a SEFAZ-RS, desde 2019, Canoas ocupa o primeiro lugar no *ranking* dos municípios que mais arrecadam ICMS no Rio Grande do Sul, deixando a capital Porto Alegre em segundo lugar.

Por outro lado, Porto Alegre obteve um desempenho negativo na arrecadação de ICMS do ano de 2015 (R\$ 9.890.383.670,99) para o ano de 2018 (R\$ 5.492.146.832,81), registrando uma variação de -44,47% em sua arrecadação. Após essa queda significativa, a capital registrou um aumento mais modesto de 16% de 2018 para 2021, ocupando a 2ª posição do *ranking* dos municípios que mais arrecadam.

Deste modo, a redução na arrecadação de ICMS em Porto Alegre pode ser atribuída a uma combinação de fatores. Embora a suposição inicial possa indicar o impacto da pandemia, uma análise mais detalhada revela uma interação mais complexa de dinâmicas econômicas.

Primeiramente, as circunstâncias sem precedentes da pandemia de Covid-19 certamente perturbaram as atividades econômicas e o comportamento do consumidor. No entanto, essa perturbação não necessariamente levou a uma paralisação completa do comércio. O aumento na arrecadação de ICMS geral no Rio Grande do Sul, incluindo o aumento substancial de 30,73% em 2021 em comparação com 2020, é indicativo de uma recuperação econômica geral. Se o comércio das cidades tivesse realmente sido paralisado devido a bloqueios rigorosos e fechamentos, seria improvável observar um aumento tão significativo na arrecadação de ICMS.

Em segundo lugar, a concentração do aumento da arrecadação de ICMS em cidades vizinhas, como Canoas, Cachoeirinha e São Leopoldo, destaca uma mudança nos padrões de consumo. Esses municípios tiveram um crescimento substancial em sua arrecadação de ICMS, demonstrando uma reorientação das atividades econômicas e dos gastos. Essa mudança não pode ser atribuída apenas às restrições de mobilidade e distanciamento social em Porto Alegre e nos demais municípios, pois implica uma redistribuição mais complexa do comércio.

Além disso, a trajetória negativa na arrecadação de ICMS em Porto Alegre de 2015 a 2018, e o subsequente aumento modesto em 2021, sugerem flutuações econômicas mais profundas além da influência imediata das medidas relacionadas à pandemia. Esse padrão pode indicar mudanças estruturais no cenário econômico da cidade, incluindo possíveis mudanças na localização de empresas, preferências do consumidor ou forças competitivas que já estavam em movimento antes da pandemia.

Portanto, a alta arrecadação de ICMS em outras cidades próximas, como Canoas, Cachoeirinha e São Leopoldo, indica um desvio de consumo que tradicionalmente era concentrado na capital. Essa mudança de padrão de gastos, aliada a uma variação negativa na arrecadação de ICMS em Porto Alegre entre 2015 e 2018, contribui para o cenário de queda na distribuição da Cota-parte do imposto na cidade, conforme evidenciado nos dados apresentados.

Outro fator crucial que não pode ser desconsiderado ao analisar a queda percentual da Cota-Parte do ICMS sobre as demais transferências em 2021 na capital gaúcha é o aumento das transferências da União, impulsionado, em grande parte, pelos impactos da pandemia de Covid-19. Esta variável desempenhou um papel significativo no cenário econômico da capital e provavelmente exerceu uma influência nos resultados observados. Isso ocorre porque a cidade concentra uma significativa parcela das atividades de saúde, atendendo não apenas os moradores da capital, mas também prestando assistência médica e social a residentes de muitos outros municípios do Rio Grande do Sul.

Em um cenário de pandemia, a demanda por serviços de saúde e assistência social aumentou substancialmente. Porto Alegre, como polo regional, sofreu uma pressão considerável para fornecer atendimento e enfrentar os desafios de saúde pública apresentados pelo vírus. Esse aumento na demanda resultou em necessidades financeiras crescentes, que foram atendidas, em parte, pelas transferências da União. Portanto, ao analisar a composição de receitas, é importante levar em consideração essa complexa rede de fatores interconectados que moldam a realidade financeira dos municípios.

Em suma, de maneira geral, apesar das variações percentuais relacionadas ao tamanho populacional e excetuando o contexto da pandemia de Covid-19, é observável em todas as faixas populacionais dos municípios que a parcela da Cota-parte do ICMS equivale a um intervalo de 23% a 30% do montante das demais transferências. A análise demonstra que o ICMS cumpre um papel significativo como fonte de recursos para os municípios gaúchos em comparação com outras formas de transferências.

Além disso, considerando que esses três anos evidenciam situações político-econômicas diferentes, o ICMS- ainda assim- continuou sendo uma importante fonte de recursos financeiros aos municípios, tendo pouca variação percentual.

Na próxima seção, abordaremos a distribuição percentual da Cota-parte do ICMS por setor econômico nos municípios gaúchos.

4.5 A DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA COTA-PARTE DO ICMS POR SETOR ECONÔMICO NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.

Tendo finalizado nossa análise anterior, agora voltamos nossa atenção para um aspecto relevante: a distribuição percentual da Cota-parte do ICMS por setor econômico principal nos municípios gaúchos. Este olhar se torna relevante dada a importância da base econômica para a arrecadação de um tributo sobre o consumo e suas implicações envolvidas. Um dos critérios centrais na repartição da Cota-parte do ICMS entre os municípios do Rio Grande do Sul é o Valor Adicionado Fiscal (VAF), o qual merece destaque. O VAF é calculado como a diferença entre o valor das saídas de mercadorias e serviços tributados e o valor das entradas de mercadorias e serviços tributados em um município específico.

Em termos mais simples, o VAF representa a riqueza efetivamente adicionada à economia de um município durante o processo produtivo. No contexto específico da repartição da Cota-parte do ICMS do Rio Grande do Sul, ele compõe 75% do montante total a ser distribuído, delineando um pilar na estrutura de alocação que promove a equidade fiscal. Isso corrobora com os autores Tristão (2008) e Pereira (2014), visto que, segundo eles, esse critério se revela como uma ferramenta para garantir que os municípios que contribuem de maneira mais substancial para a atividade econômica do Estado recebam uma proporção maior do ICMS arrecadado. Essa abordagem, por sua vez, estimula o desenvolvimento econômico e fomenta uma distribuição justa de recursos entre os diversos municípios.

Com essas considerações, a Tabela 3, a seguir, apresenta a distribuição percentual da Cota-parte do ICMS nos municípios do Rio Grande do Sul nos anos de 2015, 2018 e 2021. Essa tabela é desmembrada em diferentes setores econômicos, fornecendo informações sobre como a cota-parte do ICMS é distribuída entre as várias atividades econômicas em diferentes momentos.

Tabela 3 – Distribuição Percentual da Cota-Parte do ICMS por Setor Econômico nos Municípios do Rio Grande do Sul (2015, 2018, 2021).

% da cota-parte ICMS POR SETOR ECONÔMICO	2015		2018		2021	
	Receita de ICMS (R\$)	%	Receita de ICMS (R\$)	%	Receita de ICMS (R\$)	%
Agropecuária	1.003.527.769,34	13,43	1.200.489.943,16	14,45	1.439.800.371,43	15,31
Indústria	737.910.745,23	9,88	839.047.950,31	10,1	943.627.931,44	10,03
Serviços	5.661.871.007,15	75,79	6.192.576.887,95	74,54	6.935.105.533,49	73,75
Adm. Pública	67.475.633,08	0,9	75.315.585,30	0,91	85.241.462,94	0,91
TOTAL	7.470.785.154,80	100	8.307.430.366,72	100	9.403.775.299,30	100

Fonte: elaborado pelo autor da pesquisa

A análise da Tabela 3, que mostra a distribuição percentual da Cota-parte do ICMS por setor econômico principal nos municípios do Rio Grande do Sul (2015, 2018 e 2021), revela uma interligação complexa entre fatores demográficos, estruturas econômicas e políticas fiscais.

Primeiramente, os dados confirmam a predominância do setor de Serviços na arrecadação de ICMS ao longo dos anos, com uma parcela significativa das receitas totais sendo, em média, 74,69% do total da Cota-parte do ICMS. Isso sugere que os municípios mais urbanizados e economicamente dinâmicos estão contribuindo de maneira substancial para a receita de ICMS. Essa dinâmica pode ser atribuída à concentração de atividades comerciais, empresariais e de alto consumo nos grandes centros urbanos.

Já em relação ao setor agropecuário, de acordo com a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação do Rio Grande do Sul, as vendas do agronegócio representaram mais de 70,0% do volume exportado pelo Rio Grande do Sul nos últimos anos. Além disso, a título de exemplificação, as exportações do agronegócio gaúcho somaram R\$16 bilhões em 2022. Com base na tabela, é notável que o setor agropecuário, embora seja um dos pilares da economia gaúcha, contribui pouco com a arrecadação do ICMS, comparado a sua dimensão econômica. Isso se deve, em grande parte, à influência da Lei Kandir, que isenta o ICMS na exportação de produtos primários, como grãos e produtos agropecuários, impactando diretamente os municípios rurais do Rio Grande do Sul que recebem

uma proporção significativamente menor da Cota-parte do ICMS devido à essa isenção. Autores como Marini (2019) e Santos (2020) destacam que a isenção do ICMS sobre a exportação gera uma perda significativa de receita para os Estados, afetando a distribuição de recursos para os municípios. Marini (2019) observa que essa situação pode criar desequilíbrios na alocação de recursos, uma vez que os municípios mais dependentes do ICMS podem ser afetados pela diminuição da arrecadação.

Em suma, a análise global da tabela sugere que a distribuição do ICMS por setor econômico é influenciada por uma série de fatores, incluindo a estrutura demográfica, a concentração de atividades agropecuárias, o desenvolvimento urbano e industrial, a política fiscal e principalmente pelo VAF. Além disso, a redistribuição da Cota-parte do ICMS aos setores isentos por conta da Lei Kandir, impacta diretamente no retorno desse imposto aos municípios gaúchos.

No próximo capítulo, será apresentado as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo central analisar o nível de dependência dos municípios do Rio Grande do Sul em relação à repartição da Cota-parte do ICMS, abordando aspectos como o impacto do tamanho populacional, a evolução ao longo do tempo e a distribuição por setor econômico. Para alcançar esses objetivos, empregamos uma metodologia de pesquisa descritiva e quantitativa, baseada em dados oficiais provenientes de fontes como a Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

Inicialmente, delineamos a caracterização da pesquisa, definindo-a como descritiva em natureza, focada na análise da dependência dos municípios em relação à Cota-parte do ICMS. Em seguida, elaboramos um plano de coleta de dados, utilizando informações sobre a arrecadação de ICMS e a legislação pertinente, coletadas através de fontes oficiais online. Organizamos os municípios em conjuntos com base em portes populacionais, permitindo uma análise mais detalhada e comparativa.

Na etapa de análise de dados, utilizamos fórmulas matemáticas e estatística descritiva para tabular e interpretar os dados coletados. Programas como o *Microsoft Office Excel* foram empregados na elaboração de gráficos e tabelas, permitindo visualizar e sintetizar os resultados. A técnica de análise de dados foi direcionada para compreender as relações entre a repartição do ICMS, o tamanho populacional dos municípios e o setor econômico predominante.

Os resultados obtidos revelaram uma série de informações relevantes. Primeiramente, notamos que os municípios menores dependem significativamente das transferências da Cota-parte do ICMS, visto que a transferência desse imposto supera a capacidade de arrecadação de receitas próprias dos municípios com até 5.000 habitantes e representa mais de 50% do que os municípios de até 50.000 habitantes conseguem arrecadar a partir de suas receitas próprias. Além disso, a análise por tamanho populacional revelou que, à medida que a população dos municípios aumenta, a dependência do ICMS tende a diminuir, pois outras fontes de transferências (como o FUNDEB, SUS e SUAS) ampliam sua participação no montante, bem como há um aumento da capacidade de gerar receitas próprias.

Ao observar a distribuição percentual do ICMS por setor econômico, constatamos a predominância do setor de Serviços na arrecadação de ICMS, sugerindo que os municípios mais urbanizados contribuem de maneira substancial para a receita de ICMS. Por outro lado, o setor agropecuário, apesar de ser relevante para a economia do Estado, apresentou uma participação relativamente menor devido à isenção na exportação da Lei Kandir sobre as *commodities* dos produtos agropecuários.

Respondendo à questão de pesquisa, verificamos que a Cota-parte do ICMS desempenha um papel crucial como fonte de recursos para os municípios gaúchos, especialmente os menores, contribuindo de forma significativa na sustentação de suas finanças municipais. A análise revelou uma interligação complexa entre fatores demográficos, estruturas econômicas e políticas fiscais, destacando a importância do ICMS na distribuição de recursos.

No entanto, o estudo também apresentou limitações. Restrições orçamentárias, de tempo e enfoque exclusivamente no Cota-parte do ICMS podem ter limitado a abrangência e profundidade de análise da pesquisa. Além disso, é importante considerar que fatores externos, como a pandemia de Covid-19, podem ter impactado os resultados, especialmente no que diz respeito à variação percentual da proporção da Cota-parte do ICMS em relação às demais transferências recebidas na capital Porto Alegre no ano de 2021, devido ao expressivo aumento nas transferências da União destinadas a apoiar os gastos na área da saúde.

Quanto às perspectivas para pesquisas futuras, recomendamos a expansão deste estudo para explorar os impactos de políticas fiscais específicas e eventos econômicos na distribuição do ICMS. Seria enriquecedor aprofundar a análise dos fatores que influenciam a arrecadação de ICMS em diferentes setores econômicos. Um ponto de particular relevância seria investigar os possíveis desafios enfrentados pelos municípios rurais devido à Lei Kandir.

Além disso, considerando a iminência de reformas tributárias, como as PECs 45 e 110 em tramitação no Congresso Nacional, que visam a unificação de diversos impostos, incluindo o ICMS, seria igualmente valioso examinar os potenciais impactos dessas reformas nos municípios. Tais estudos poderiam fornecer informações para gestores públicos e legisladores na tomada de decisões e na

formulação de políticas que promovam o desenvolvimento equilibrado e sustentável das finanças municipais no contexto em constante evolução.

Em resumo, este estudo proporcionou uma visão abrangente e detalhada sobre a dependência dos municípios gaúchos em relação à Cota-parte do ICMS, demonstrando a complexa interação entre diversos fatores socioeconômicos e políticos. Suas descobertas contribuem para o entendimento do cenário financeiro dos municípios e fornecem informações para futuras pesquisas e tomadas de decisão político-econômicas.

6 REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. pg. 21

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia Política, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALERGS. **Comparativo Arrecadação ICMS e Despesas Anuais – ALERGS**. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/transparenciaalrs/Or%C3%A7amentoFinan%C3%A7as/ComparativoArrecada%C3%A7%C3%A3oICMSeDespesasAnuais/tabid/5661/Default.aspx>. Acesso em 05 de março de 2023.

Applications, Part I: Theory and Concepts. Washington D.C.: The World Bank Institute and AYSPS, Georgia State University, 1999.

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, 2004. pp.17-26

BACHUR, J. P. **Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada**. Revista do Serviço Público, v. 56, n. 4, p. 377-401, 2005.

BAHL, R. **The Architecture of intergovernmental transfers: principles and practices in low and middle income countries**. In S. Yilmaz and F. Zahir (Eds). Intergovernmental Transfers in Federations. Edward Elgar Publishing, 7–29, 2020.

BAIÃO, A. L.; Da Cunha, A. S. M., De Souza, F. S. R. N. **Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. Revista do Serviço Público, v. 68, n. 3, p. 583, 2017.

BAPTISTA, J. X. C. **Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no estado de Minas Gerais**. 2016. 107 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

BATISTA, M. **Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros**. Revista do Serviço Público, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **A Constituição e o papel do Estado no Domínio Econômico**. Revista Acadêmica Brasileira de Direito Constitucional. n. 2, 2002. pg. 11

BLÖCHLIGER, Hansjörg (Ed.). **Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work**. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>>. Acesso em: 27 abril. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988.

GRIEBLER, Keli; Scheren, Gilvane; Oro, Ieda Margarete. **A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios do extremo Oeste de Santa Catarina.** Revista Eletrônica Gestão & Sociedade, Belo Horizonte, v. 13, n. 32, p. 2333-58, 2018.

LARSON, R.; FARBER, B. **Estatística Aplicada.** 4. ed. São Paulo: Pearson, 2010.
MALCHER, C.S.Z.G. **Renúncia de receita tributária: o caso do estado do Pará.** 2012. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2012.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia de pesquisa.** Ed.9. Rio de Janeiro. Atlas. 2021

MARINI, Melissa. **O COMPONENTE 'REDISTRIBUTIVO' DA COTA-PARTE DO ICMS COMO CONDICIONANTE NA GESTÃO MUNICIPAL.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio grande do Sul, 2019.

MARTINEZ-VASQUEZ, J.; Boex, J. **The design of equalization grants: theory and**

MARTINS, G. A.; Theóphilo, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** São Paulo: Atlas, 2007.

MATOS, M. B. **Tributação no Brasil no Século XXI: Uma Abordagem Hermeneuticamente Crítica.** 2014. 281 f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVANTE, P. R.; BIDERMAN, C. (org.). **Economia do setor público.** Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004. P. 421-461.

MENDES, M.; Miranda, R.B.; Cossio, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Texto para Discussão 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008.

MIGUEL, L. G. A. **Hipótese de incidência do ICMS e a evolução dos conceitos tradicionais de mercadoria e serviço de comunicação.** 2016. 182 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, G. **Contabilidade Tributária,** 4a Edição. Saraiva, 06/2013. PRADO, S. (Org.) **Competição fiscal.** Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 2, v. 2, 2006.

OLIVEIRA, R. **Repartição das receitas tributárias e jurisprudência,** 2022. Artigo. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/reparticao-das-receitas-tributarias-jurisprudencia/>. Acesso em 29 de março de 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho acadêmico / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas.** – Novo Hamburgo: Feevale, 2009. 288p.: il.; 21 cm.

REZENDE, F. **Os desafios do federalismo fiscal**. In: Rezende, F. (Org.). Desafios do SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 11a. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RIBEIRO, Marcos. **INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA ARRECADAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA**, 2022.

ROCHA, Sérgio André. Conjur. **Justiça é um dos pilares da reforma tributária ideal**, 2019. **MUNICIPAL**. 2022. TESE (Doutorado) – Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2022.

RIBEIRO, Thais. **IMPORTÂNCIA DOS REPASSES DA COTA-PARTE DO ICMS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**. 2021. Artigo Científico (Bacharelado) – Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2021.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo; BECKER, Grace Vieira; MELLO, Maria Ivone de. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Eloah. **A EMENDA CONSTITUCIONAL 108 DE 2020 E O NOVO RATEIO EDUCACIONAL DO ICMS. 2020**. Monografia – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2020. Saraiva Educação, 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. pg. 62

SCHROEDER, L.; Smoke, P. **Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice, and policy issues**. In: Smoke, P.; Kim, Y. H. (Eds.). *Intergovernmental transfers in Asia: current practice and challenges for the future*. Manila: Asian Development Bank, 2003. P. 20-59.

SCUR, R. B.; Platt Neto, O. A. **Diagnóstico da dependência dos repasses federais e estaduais no município de Canela** – RS. Revista Catarinense da Ciência Contábil, Florianópolis, v. 10, n. 29, p. 53-68, 2011.

SEAPI-RS. Exportações do agronegócio atingem maior valor da série histórica em 2022. Disponível em:
<https://www.agricultura.rs.gov.br/exportacoes-do-agronegocio-atingem-maior-valor-da-serie-historica-em-2022#:~:text=As%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20do%20agroneg%C3%B3cio%20ga%C3%BAcho,pelo%20Rio%20Grande%20do%20Sul>. Acesso em 07 de agosto de 2023.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Município, 9. Ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em 06 de março de 2023.

SEFAZ-RS. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//doe-12nov2019.pdf>. Acesso em 06 de março de 2023.

SEFAZ-RS. **RECEITA DADOS**. Disponível em: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br/paineis/arrecadacao/>. Acesso em 09 de agosto de 2023.

SILVA, Júlio César; HALL, Rosemar José; KAVESKI, Itzhak David Simão; HEIN, Nelson. **Análise do impacto dos repasses estaduais e federais no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina**. Revista de Administração da UFSM, Santa Maria, v. 10, n. 4, p. 688-704, 2017.

SILVA, R. V. P. **A extrafiscalidade no ICMS: seletividade, essencialidade, neutralidade e efeito indutor das normas tributárias à luz da Constituição Federal de 1988**. 2015. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOARES, M.; Gomes, E. C. O.; Toledo Filho, J. R. **A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 459-481, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, M. A.; ÁVILA, L. A.; LOPES, J. V. **Desenvolvimento socioeconômico e eficiência tributária: uma análise dos municípios de Minas Gerais**. Revista Universo Contábil. 16 (3), 160-179, 2020

WESTIN, Ricardo. **Por que a fórmula de cobrança de impostos do Brasil piora a desigualdade social**. Agência Senado, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/05/por-que-a-formula-de-cobranca-de-impostos-do-brasil-piora-a-desigualdade-social>.