

Distribuição equitativa da cota parte ICMS (25%) no estado de Minas Gerais, devida aos municípios mineiros

*Equitable distribution of the 25% ICMS share in the state of Minas Gerais allocated to
municipalities in Minas Gerais*

RONNIE VON LEAL DE LIMA

Especialista em Contabilidade Gerencial e Gestão Tributária

E-mail: rjgestao@hotmail.com

Resumo: Este artigo foi realizado com base em dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro – FJP em 2022, os quais permitiram conhecer como se desenvolveram as políticas públicas de distribuição de ICMS em Minas Gerais a partir da aplicação da Lei n. 24.431, de 14 de setembro de 2023, com o intuito de identificar os efeitos do orçamento participativo e a reforma tributária executada. Adotou-se como pergunta problema: “Quais as alterações da Lei n. 12.040, de 12/1995, e demais alterações da Lei n. 24.431, de 14 de setembro de 2023, para distribuição da cota-parte do ICMS para os municípios mineiros? Para tanto, realizou-se um estudo sobre a criação, os objetivos de implantação, a fundamentação e a forma de atuação da Lei n. 24.431/23 nos municípios mineiros. O estudo apresentado pela Fundação João Pinheiro (2022) identificou que a média é ponderada a partir do comparativo dos índices distintos de educação, que é baseado na taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos e na taxa bruta de frequência à escola, do IDH longevidade, que é baseado na expectativa de vida ao nascer, e do IDH renda, que é baseado na renda municipal *per capita* e na desigualdade da distribuição de renda. O estudo da Fundação João Pinheiro (2022) identificou os efeitos não só sobre esses índices (IDH educação x IDH longevidade x IDH renda), mas também sobre as variáveis que os compõem. O estudo fornecido pela FJP permitiu concluir que a aplicação da Lei n. 24.431/2023 foi importante para a melhoria das condições educacionais dos municípios, incentivando os prefeitos a aumentarem a taxa de frequência escolar do ensino fundamental, assim como permitiu uma maior melhoria das taxas de alfabetização. Nenhum efeito foi detectado relacionado aos indicadores de saúde municipais. Por fim, constatou-se que estas transferências foram maiores, em termos relativos, para os municípios mais pobres e/ou desiguais, justificando o apelido dado à lei.

Palavras-chave: equidade; IDH; ICMS.

Abstract: This article was developed based on data provided by the João Pinheiro Foundation (FJP) in 2022, which enabled an analysis of the development of public policies for ICMS distribution in Minas Gerais following the implementation of Law No. 24,431, dated September 14, 2023. The aim was to identify the effects of participatory budgeting and the executed tax reform. The research question posed was: "What are the changes introduced by Law No. 12,040, of December 1995, and subsequent amendments in Law No. 24,431, of September 14, 2023, regarding the distribution of the ICMS share to municipalities in Minas Gerais?" A study was conducted focusing on the creation, objectives, foundations, and operational mechanisms of Law No. 24,431/23 in Minas Gerais municipalities. The study presented by the João Pinheiro Foundation (2022) revealed that the distribution is weighted based on a comparison of distinct

indices: education, which considers the literacy rate of individuals over 15 years old and gross school attendance rates; longevity, based on life expectancy at birth; and income, based on municipal per capita income and income distribution inequality. The FJP study identified the impacts not only on these indices (education IDH x longevity IDH x income IDH) but also on their components. The findings demonstrated that the implementation of Law No. 24,431/2023 was significant in improving educational conditions in municipalities, encouraging mayors to increase school attendance rates in primary education, and enhancing literacy rates. No effects were detected on municipal health indicators. Finally, it was observed that these transfers were relatively greater for poorer and/or more unequal municipalities, justifying the nickname given to the law.

Keywords: equity; HDI; ICMS.

1 INTRODUÇÃO

A fim de compensar a baixa base tributária, os municípios — constitucionalmente só podem tributar serviços e propriedades urbanas e equacionar minimamente suas receitas — recebem importantes transferências estaduais e federais. No que se refere ao caso estadual, 25% da arrecadação de ICMS devem ser distribuídos aos municípios.

No Brasil, adota-se o sistema federativo, por isso ocorrem transferências entre os diversos níveis de governo, seja para equacionar diferentes bases tributárias, seja para incentivar ou implementar a adoção de políticas públicas desejadas pelos governos centrais.

A Constituição Federal de 1988 determinou que 75% do valor repassado pelo governo federal aos estados se daria via Valor Adicionado Fiscal (VAF), cabendo à legislação estadual determinar os critérios a serem utilizados no montante remanescente. Há que se considerar que esse livre-arbítrio dado aos estados foi pouco utilizado, entretanto os critérios relativos ao VAF continuaram predominantes.

Em Minas Gerais, a partir da primeira metade da década de 90, começou-se um movimento a fim de utilizar essa parcela para dar maior equidade à repartição dos recursos municipais, o que levou à aprovação, em dezembro de 1995, da Lei Estadual n. 12.040, que ficou conhecida como Lei Robin Hood, que foi alterada pela Lei n. 24.431, de 14 de setembro de 2023.

Esse dispositivo legal determinava uma série de critérios distributivos de forma a tornar mais equitativa essa distribuição, incentivando os municípios a adotarem uma grande variedade de políticas socioeconômicas almejadas.

Este artigo pretende conhecer como se desenvolveram as políticas públicas no Brasil para identificar os efeitos do orçamento participativo e a reforma tributária executada no Brasil com a Lei n. 24.431/23.

Adotou-se esta pergunta problema: “Quais as alterações da Lei n. 12.040, de 12/1995, e demais alterações da Lei n. 24.431, de 14 de setembro de 2023 (Lei Robin Hood), para distribuição da cota-parte do ICMS (25% pertencentes aos municípios mineiros)? Para tanto, realizou-se um estudo sobre a criação, os objetivos de implantação, a fundamentação e a forma de atuação da Lei n. 24.431/23 nos municípios mineiros.

Verificou-se que, por intermédio da Lei Estadual n. 12.040, de dezembro de 1995, o Estado de Minas Gerais alterou o critério de repartição da cota municipal do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Essa mudança visava, entre outras ações, descentralizar recursos financeiros entre os municípios do interior, na tentativa de que esse mecanismo pudesse contribuir para um menor fluxo migratório para as grandes cidades, sobretudo, Belo Horizonte.

Assim sendo, o novo critério de repartição até então tinha estabelecido como objetivos básicos descentralizar a distribuição do ICMS entre os municípios mineiros, incentivar os municípios a aplicarem recursos em áreas sociais básicas e utilizarem de forma eficiente as suas bases tributárias adequadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Brasileira de 1988 determinou que os estados brasileiros distribuíssem 25% da arrecadação de ICMS aos seus municípios. Setenta e cinco por cento da distribuição seriam determinados pelos Valores Adicionados Fiscais (VAF) de cada localidade. Os 25% restantes deveriam ser distribuídos de acordo com a legislação local.

Há liberdade legislativa para os diferentes estados brasileiros na definição das regras de distribuição da parcela restante do ICMS, quando não totalmente utilizada, sendo comum seguir também a distribuição gerada pelo VAF.

Conforme consta na Constituição Federal, em seu artigo 158:

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; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (Brasil, 2000).

Do total do valor arrecadado, 25% pertencem aos municípios (inciso IV), devendo ser repassados, no mínimo, três quartos, proporcionalmente ao VAF, e o restante como dispuser lei estadual.

O governo mineiro, em iniciativa inédita em 1995, buscou atrelar os valores distribuídos a indicadores sociais e a políticas públicas locais na área da saúde, educação, meio ambiente e defesa de patrimônio histórico, incentivando a adoção de tais políticas

(juntamente com a melhoria das condições de vida da população) pelos governos municipais. A distribuição do ICMS realizada com base nesses critérios demonstrava um alto grau de concentração de recursos nos municípios mais desenvolvidos e mais ativos economicamente, e, conseqüentemente, possuidores do maior volume de VAF.

Diante desse diagnóstico pouco favorável para os municípios mais pobres, que apresentavam atividade econômica inexpressiva, foi publicada, em 28 de dezembro de 1995, a Lei n. 12.040, que se encontra alterada pela Lei n. 24.431/23.

Assim, em Minas Gerais, segundo competência conferida, estabeleceu-se, a partir do Decreto-Lei n. 32.771, de julho de 1991, que a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios deveria observar três critérios: Valor Adicionado Fiscal; Municípios Mineradores; Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito.

Neste sentido, a Lei n. 12.040 indicava novos critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, visando descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios; desconcentrar renda e transferir recursos para regiões mais pobres; incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; induzir os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados; por fim, criar uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população das regiões mais pobres do estado. Assim, os novos critérios introduziram outras variáveis que modificaram a metodologia de cálculo usada.

Em dezembro de 1996, foi publicada a Lei n. 12.428, que alterou a Lei n. 12.040, de 28 de dezembro de 1995, diminuindo o peso do VAF, e melhorando a participação dos critérios: Área Geográfica, População, População dos 50 mais Populosos, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos e Receita Própria.

A lei que prevalecia era a Lei n. 13.803, de 27 de dezembro de 2000, que manteve os critérios e as variáveis da lei anterior (12.428/96), mas determinou a redução progressiva da compensação financeira dos repasses e extinção desse critério a partir de 2004.

Conforme constou na Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, foram estabelecidas regras básicas para a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios. De acordo com a Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990, 3/4, ou seja 75% no mínimo, devem ser distribuídos com base na proporção do VAF, que se refere à diferença entre o valor das mercadorias vendidas ou saídas de uma empresa, acrescido do valor das prestações de serviços, e o valor das mercadorias e serviços recebidos em cada ano civil da mesma empresa.

O VAF para o município representa o somatório dos VAF das empresas nele localizadas e é referente às operações realizadas no município que envolvem o ICMS. O 1/4 restante, ou seja, 25%, seria distribuído com base no que determinasse a Lei Estadual n. 13.803, de 27 de dezembro de 2000.

A Lei Estadual n. 13.803, de 27 de dezembro de 2000, determinava que o Estado de Minas Gerais distribísse a parcela restante (25% da arrecadação do ICMS) a partir de 12 critérios socioeconômicos distintos. Para Freire (2022, p. 127),

O mecanismo estabelecido por esta Lei, que além de utilizar apenas duas variáveis para rateio, dava ao VAF um peso equivalente a 94.066,

levava inevitavelmente a um perfil altamente concentrado da distribuição da cota municipal do ICMS àqueles mais desenvolvidos que, por suas características, têm uma atividade econômica mais intensa, e, como consequência, um maior volume de valor adicionado fiscal.

Esse grau de concentração destaca a geração e a distribuição do ICMS municipal, bem como seus valores *per capita* médios. Tal percentual atingiu 76,1% quando foram considerados os 51 maiores municípios na geração desse valor.

Desse modo, pode-se inferir que o critério de repartição anterior, que tinha no VAF seu peso maior, conduzia, inevitavelmente, a um elevado grau de concentração da distribuição da cota municipal do ICMS. Conforme revelam os dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro (2022), com esse critério, os 10 maiores municípios, com aproximadamente 28% da população, após a redistribuição, absorveram 49,1%, do total da cota do ICMS municipal, ou seja, quase metade dos recursos repartidos. Esse percentual aumentaria para 72% se fossem considerados os 51 maiores.

A Confederação Nacional de Municípios (2024) estabeleceu o consenso de que as mudanças no critério de rateio deveriam ser feitas com os seguintes objetivos:

- Descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios;
- Incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais básicas como saúde, -Educação, meio ambiente etc.,
- Induzir os municípios a utilizarem com mais eficiência as suas bases tributárias próprias.

Nesse sentido, o critério de repartição da cota-parte do ICMS municipal introduziu novas variáveis de rateio, alterando substancialmente a metodologia de repartição, e apontava para um perfil de distribuição bastante diferente do anterior adotado.

A partir da publicação da Lei n. 24.431, de 14 de setembro de 2023 (*Diário Oficial do Estado*, 15 setembro 2023), que alterou a Lei n. 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispunha sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios mineiros, adotou-se o critério em que a educação tem um peso de 10%, para atender a Emenda Constitucional 108/2020.

Assim, foram extintos os seguintes critérios: População, Receita Própria, Programa Saúde da Família e Saúde *per capita*. Foram alterados os percentuais dos critérios Municípios-Sede de Estabelecimentos Penitenciários, Esportes e Turismo, para 0,50% e Mínimo *per capita* para 3,75%; passaram por reduções os critérios ICMS Solidário, para 1,89% e Cota Mínima para 1,50%.

A referida mudança na legislação de repasse da cota-parte do ICMS pelo Estado de Minas Gerais foi concretizada em conformidade com a Emenda à Constituição Federal 108, que, em 2020, trouxe regulamentações para o novo Fundeb.

A Emenda Constitucional n. 108/2020, promulgada em 26 de agosto de 2020, trata do financiamento da educação básica pública no Brasil, visando transformar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb) em um mecanismo permanente de financiamento da educação; instituir o novo Fundeb no artigo 212-A da Constituição, mantendo seu nome e natureza contábil; assegurar a redistribuição de recursos federais de forma equitativa, levando em conta a quantidade total de verbas dedicadas à educação nos municípios ou estados (BRASIL, 2020).

A Emenda Constitucional n. 108/2020 foi proposta na Câmara, passou pela votação dos deputados em julho e foi aprovada pelo Senado por unanimidade. Essa Emenda definiu diretrizes para a distribuição dos recursos da complementação do VAAR (Valor Aluno Ano por Resultados) aos municípios. Apesar de a Emenda Constitucional estipular um prazo até 2022 para que todos os Estados conseguissem essa adaptação, os planos encararam diversos obstáculos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A Emenda só foi aprovada e sancionada pelo Governador em setembro de 2023.

A Lei n. 24.431/2023 trouxe modificações nos critérios de distribuição do ICMS, dispôs igualmente sobre os parâmetros do Índice da Educação dos municípios, por exemplo no que se refere à concepção do indicador e à “fórmula” de cálculo do índice, bem como do índice do critério “Mínimo *per capita*”.

O critério “Mínimo *per capita*” deve ser calculado de acordo com a proporção da receita *per capita* mínima constituída, em oposição à proporção da população do município. Tal critério visa afiançar que os municípios que têm *per capita* até 1/3 da média *per capita* do Estado obterão uma compensação financeira. Devido às alterações do cálculo nesse critério, em até 50% da média estadual, muitos outros municípios serão contemplados, estabelecendo-se mais justiça social (Yannoulas, 2013). Há que ressaltar que o peso do critério também foi mudado – de 0,10% para 3,75%, majorando de R\$ 14.205.139,00 para R\$ 532.692.515,00 (conforme foi repassado em 2022 em valores líquidos) no ano exemplo, sendo este o valor total a ser distribuído para os municípios que possuírem as piores *per capita* (IBGE, 2022).

No primeiro ano de cômputo dos Índices, a Lei n. 24.431/2023 expandiu o prazo para até 30 de outubro de 2023, para que a Secretaria de Educação pudesse apurar as informações do critério “Educação” para cessão dos recursos em 2024, uma vez que a lei foi sancionada no exercício 2023. A partir de 2024 e nos anos subsequentes, permanece o prazo de dia 31 de julho.

3 METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo já apresentado e responder à pergunta proposta nesta investigação, recorreu-se à pesquisa de abordagem quantitativa. Ancorando-se no pensamento de Minayo (2022), pretende-se dialogar com a realidade investigada de modo crítico e reflexivo. O estudo foi de natureza qualitativa, pois houve aprofundamento sobre o objeto em questão a partir de uma interpretação de dados não quantificáveis. A pesquisa pretendeu percorrer um caminho metodológico de dados descritivos acerca das legislações abordadas e os dados base em dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro (FJP) em seu estudo comparativo da Lei n. 18.030 e as alterações da Lei n. 24.431/2023, para o estado de Minas Gerais no exercício do ano de 2023 sobre o ano de 2022.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir se apresenta o quadro comparativo da Lei n. 18.030 X alterações da Lei n. 24.431/2023, para o estado de Minas Gerais no exercício do ano de 2023, segundo dados apresentados pela Fundação João Pinheiro em 2022.

Quadro 1: Comparativo da Lei 18.030 X alterações da Lei n. 24.431/2023, para o estado de Minas Gerais no exercício do ano de 2023.

Critério	Percentual Lei 18.030	Valores da 18.030 (R\$)	Novos Pesos (%)	Novos Valores (R\$)	Diferença de Pesos	Diferença de Valores
VAF	75,00	10.653.850.900	75,00	10.653.850.900	0,00	0
Cota Mínima	5,50	781.282.026	1,50	213.076.682	-4,00	-568.205.344
ICMS solidário	4,14	588.092.532	1,89	268.477.026	-2,25	-319.615.506
População	2,70	383.538.597	0,00	0	-2,70	-383.538.597
População dos 50 mais populosos	2,00	284.102.703	2,00	284.102.703	0,00	0
Educação	2,00	284.102.555	10,00	1.420.513.242	8,00	1.136.410.687
Receita Própria	1,90	269.897.488	0,00	0	-1,90	-269.897.488
Meio Ambiente (A+B+C)	1,10	156.256.500	1,10	156.256.500	0,00	0
Programa Saúde da Família	1,00	142.051.303	0,00	0	-1,00	-142.051.303
Saúde-Per-Capita	1,00	142.051.238	0,00	0	-1,00	-142.051.238
Patrimônio Cultural	1,00	142.051.302	1,00	142.051.302	0,00	0
Produção de Alimentos	1,00	142.051.295	1,00	142.051.295	0,00	0
Área Geográfica	1,00	142.051.317	1,00	142.051.317	0,00	0
Recursos hídricos	0,25	35.512.836	0,25	35.512.836	0,00	0
Turismo	0,10	14.205.119	0,50	71.025.653	0,40	56.820.534
Penitenciárias	0,10	14.205.128	0,50	71.025.663	0,40	56.820.534
Esportes	0,10	14.205.108	0,50	71.025.643	0,40	56.820.534
Mínimo per capita	0,10	14.205.139	3,75	532.692.515	3,65	518.487.376
Município Minerador	0,01	1.420.506	0,01	1.420.506	0,00	0
TOTAL/IPM	100,00	14.205.133.593	100,00	14.205.133.593	-	0

Fonte: Fundação João Pinheiro (MG), repasse ano 2022 – Líquidos.

Como se observa no quadro acima, os índices utilizados para se calcular cada uma das variáveis que compõem a nova sistemática de distribuição demonstram que é possível estimar os impactos desse novo critério sobre a absorção e a concentração dos recursos da cota-parte do ICMS municipal.

No quadro também se verifica a projeção da arrecadação do ICMS contida na Proposta Orçamentária do Estado de Minas Gerais, como base para as avaliações preliminares dos impactos do novo critério de repartição da cota municipal desse imposto.

Na medida em que se considerou os valores *per capita*, as estimativas indicavam que haveria um expressivo acréscimo no menor valor ofertado. Os valores médios recomendavam também um significativo acréscimo.

Observa-se que ocorre uma relevante alteração no que se refere ao maior valor *per capita* que teria seu montante significativamente abreviado.

Após um ano de aplicação da lei, conseguiu-se atingir o objetivo maior de descentralizar a distribuição do ICMS entre os municípios. A parcela de ICMS recebida em cada uma das regiões do Estado, segundo dados do IBGE (2022), evidencia que regiões pobres do Estado, como a do Jequitinhonha e a do Mucuri, tiveram, respectivamente, acréscimos reais de recursos.

Conforme aponta o quadro, os dados referentes à distribuição de valores em níveis regionais revelam valores relevantes para realçar o caráter distribuidor da lei.

Segundo o prisma dos valores *per capita*, o menor valor *per capita* aumentou consideravelmente, enquanto que o maior diminuiu proporcionalmente.

Enfim, deve-se considerar que há distribuição efetiva da cota municipal do ICMS antes e depois da nova lei. Pode-se perceber que os 10 maiores municípios, segundo indica estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em 2022, tiveram sua participação no total da cota municipal diminuída. Essa diminuição é também observada quando se consideram os 150 maiores municípios. Os outros 606 municípios tiveram sua participação no bolo da distribuição aumentada, praticamente em 100%.

Na medida em que foram vinculadas as transferências constitucionais à adoção de políticas públicas por parte dos municípios mineiros, o governo estadual buscou incrementar as condições de vida. Cardoso (2022), ao buscar identificar os efeitos da nova legislação sobre diversas variáveis distintas (IDH educação x IDH longevidade x IDH renda), reconheceu que todas estão correlacionadas com o Índice de educação municipal.

O estudo apresentado pela Fundação João Pinheiro (2022) (vide quadro 1) identificou que a média é ponderada, a partir do comparativo entre os índices de educação, baseados na taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos e na taxa bruta de frequência à escola, do IDH longevidade que é baseado na expectativa de vida ao nascer e do IDH renda que é baseado na renda municipal *per capita* e na desigualdade da distribuição de renda. O estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2022) identificou os efeitos não só sobre esses índices (IDH educação x IDH longevidade x IDH renda), mas também sobre as variáveis que os compõem.

Cumprir notar que, “do ponto de vista redistributivo, a lei foi bastante eficiente, tornando mais igualitária tanto a distribuição total quanto *per capita* do ICMS entre os municípios mineiros” (Freire, 2022, p. 78), o que justifica a adoção da lei que foi avaliada no presente estudo.

A Lei n. 24.431/2023 alterou alguns pontos da lei anterior, com o fim de buscar maior incentivo à aplicação de recursos na educação, turismo, penitenciárias e esporte, para alterar o volume de recursos destinados à população e à cota-mínima.

No que se refere aos incentivos, foram introduzidas mudanças básicas com incentivo para municípios, priorizando educação, turismo, penitenciárias e esporte. Quanto à agricultura, além da área cultivada, foi incorporada ao rateio uma série de outros indicadores que têm como variável básica o número de pequenos produtores dos municípios.

Portanto, 50% dos recursos destinados à agricultura normatizados pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, ou Lei de “Produção de Alimentos”, continuam distribuídos com base na área cultivada mais a área de pastagens do município.

Cardoso (2022) observou que os outros 50% restantes foram distribuídos com base em outros critérios que incluem número de pequenos produtores, órgãos de apoio aos pequenos produtores, programas de incentivos aos pequenos produtores etc.

Freire (2022), em seu estudo, mostrou que a produção de alimentos é o índice de maior relevância, já que é aquele que absorve 25% do total dos recursos destinados à agricultura, sendo o índice que leva em consideração o número de pequenos produtores do município em relação ao número de pequenos produtores do Estado.

No que diz respeito à saúde, ficou estabelecido que um valor teto de até 50% dos recursos destinados à saúde passaria a ser distribuído com base no engajamento dos municípios no Programa de Saúde da Família. Portanto, o município receberá uma parcela de recursos com base no critério anterior e uma outra condicionada à sua entrada no referido programa.

Com relação à perspectiva dos pesos, ocorreram mudanças nos percentuais que seriam aplicados para cálculo da parcela da população e da cota-mínima (Silva, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há que se recordar que as implicações geradas pelo orçamento participativo vieram a culminar com a implantação da Lei n. 24.431/2023, que teve impactos positivos sobre os municípios mineiros.

A perspectiva teórica é de que um sistema tributário igualitário possível é diferente de um sistema tributário ideal, em razão das restrições políticas, econômicas e de informação a que o governo se submete ao implementar qualquer política.

Mediante as restrições para uma reforma tributária que atenda perfeitamente às características ideais segundo as regras da boa tributação, tornou-se consensual a necessidade de alterar o atual sistema tributário brasileiro.

Porém, enormes são as dificuldades em se escolher um caminho que o torne mais eficiente, justo e, ao mesmo tempo, não diminua a carga tributária global e não deixe nenhum ente federativo em situação inferior à situação existente antes da reforma. Além disso, há o problema da transição do atual sistema para um novo, a ausência de muitas informações elementares sobre a capacidade de arrecadação de novos tributos e a imprevisibilidade da reação dos contribuintes a um novo sistema. Devido a tais restrições que dificultam que se atinja um sistema fiscal e tributário igualitário, o sistema tributário brasileiro se tornou deficiente, necessitando de reformas que o permitam avançar em vários pontos.

Um exemplo desse avanço se apresenta como a promulgação da Lei n. 24.431/2023 pelo governo mineiro. Essa lei apresenta três objetivos básicos: desconcentrar a repartição da cota-parte do ICMS pertencentes aos municípios; incentivar a aplicação dos recursos municipais em áreas sociais básicas; induzir os municípios a explorarem com mais eficiência as suas bases tributárias próprias.

Inegavelmente, o objetivo básico da Lei n. 24.431/2023, que foi o de desconcentração de renda, foi alcançado. No entanto, os fatos destacados nos permitem concluir que não se conseguiu alcançar toda a dimensão da aplicação de recursos nas áreas sociais nem a utilização eficiente da base tributária local, fator que poderá ocorrer

nos próximos anos, trazendo impactos sobre o bem-estar tal como foi almejado pelos legisladores.

Podem ser feitos dois apontamentos. O primeiro se refere ao valor da cota-mínima é extremamente elevado, o que por si já propicia aos municípios uma parcela significativa de recursos sem nenhum esforço adicional. O segundo se refere à análise de custo-benefício ou custo de oportunidade realizada pelos municípios, que, apontamento na grande maioria dos casos, perceberam que o aumento de gastos necessários para se alcançar os índices requeridos para a educação, para aumentar o valor do gasto *per capita* com educação, elevar as receitas municipais próprias etc., é superior ao adicional de recursos que eles receberiam ao atingirem ou elevarem os índices básicos.

A presente avaliação é ainda mais evidente no que se refere à produção de alimentos, cuja diversidade de índices leva a valores irrisórios de repasses de recursos, o que não têm nenhum caráter incentivador para os municípios.

É importante que sejam feitas mais avaliações à medida que a Lei n. 24.431/2023 for sendo aplicada, a fim de sugerir a melhor forma para alcançar o objetivo de elevar a aplicação de recursos em áreas específicas segundo a variação IDH educação x IDH longevidade x IDH renda e de utilizar melhor os recursos tributários próprios; há necessidade de que se aumentem os percentuais de recursos destinados a essas áreas específicas (IDH educação x IDH longevidade x IDH renda), subtraindo-os do VAF adicional superior aos 75% mínimos e/ou da cota-mínima.

A aplicação da Lei n. 24.431/2023 foi importante na melhoria das condições educacionais dos municípios, incentivando os prefeitos a aumentarem a taxa de frequência escolar do ensino fundamental, assim como permitiu uma maior melhoria das taxas de alfabetização. Nenhum efeito negativo foi detectado relacionado aos indicadores de saúde municipais. Por fim, constatou-se que essas transferências foram maiores, em termos relativos, para os municípios mais pobres e/ou desiguais, justificando o apelido dado à lei.

A implementação da Lei n. 24.431/2023 em Minas Gerais representou um exemplo de importante mudança nos critérios de redistribuição federativa de recursos no país. Pode-se defini-la como um contrato de alto poder entre o governo estadual e os governos municipais no que tange à melhoria das condições de vida da população.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Edição Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2019. (Série Pesquisas, n. 12).

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Ed. Revam; São Paulo: FAPESP, 2020.

ARRETCHE, M. T. S.; RODRIGUEZ, V. **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP, 2019.

BOVO, J. M. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Ciências e Letras - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, UNESP, 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm#:~:text=Altera%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20para,disponibiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20dados%20cont%C3%A1beis%20pelos.

CARDOSO, Débora Freire *et al.* Impactos econômicos e fiscais de uma (re)oneração das exportações em Minas Gerais. **Nova Economia**, v. 32, n. 01, p. 97-129, 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **STF decide sobre cota-parte do ICMS destinado aos Municípios; entenda**. 02/12/2024. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/stf-decide-sobre-cota-parte-do-icms-destinado-aos-municipios-entenda>.

DIAS, Leila; SILVEIRA, Rogério (org.) **Redes, sociedades e territórios**. Florianópolis: Edunisc, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/34641-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cai-em-22-das-27-ufs-no-segundo-trimestre-de-2022>.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 2019.

FAGNANI, E. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92**. São Paulo: Cadernos Fundap, n. 21, 2019.

FILELLINI, A. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 2019.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Insight, 2019.

FREIRE, Isabella Virgínia. **Avaliação do Impacto da Lei Robin Hood Sobre os Municípios Mineiros**. Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Indicadores Sociais, Lei Robin Hood**. v. 1, n. 5, 14 set. 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13E-ebk-bdUqBsellUP0wthqAAvZmpVNY/view>.

GOMES, G. M.; DOWELL, M. C. M. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília, DF: IPEA, 2024.

HIRST, P. e THOMPSON, G. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Vozes, 2019. (Coleção Zero à Esquerda).

IBGE. **PNAD Contínua Trimestral: desocupação cai em 22 das 27 UFs no segundo trimestre de 2022**. 12/08/2022. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/34641-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cai-em-22-das-27-ufs-no-segundo-trimestre-de-2022#:~:text=Ag%C3%A2ncia%20de%20Not%C3%ADcias-,PNAD%20Cont%C3%ADnua%20Trimestral%3A%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%20cai%20em%2022%20das%2027,no%20segundo%20trimestre%20de%202022&text=A%20taxa%20de%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%20do,2021%20\(14%2C2%25\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/34641-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cai-em-22-das-27-ufs-no-segundo-trimestre-de-2022#:~:text=Ag%C3%A2ncia%20de%20Not%C3%ADcias-,PNAD%20Cont%C3%ADnua%20Trimestral%3A%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%20cai%20em%2022%20das%2027,no%20segundo%20trimestre%20de%202022&text=A%20taxa%20de%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%20do,2021%20(14%2C2%25).).

INÁCIO, Magna Maria *et al.* **Efeitos da Lei Robin Hood sobre o perfil das transferências de ICMS e preferências alocativas dos municípios mineiros**. Departamento de Política e Ciências Sociais (DPCS). Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA). Universidade Estadual de Montes Claros/UNIMONTES. Montes Claros, 2024.

LONGO, C. A. A tributação da renda no sistema federativo. *In*: MATOS FILHO, O. (org.). **Reforma fiscal**: coletânea de estudos técnicos. São Paulo: Dorea Books and Art, 2019.

MARQUES, Eduardo. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2020.

MELLO, G, N. A descentralização que vem do centro. **Revista da Educação Municipal**, ano 1, n. 1. São Paulo, 2019.

MELO, Marcus. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MELO, Marcus. **O que ler na ciência social brasileiro (1970-1995)**. São Paulo: Anpocs/Ed. Sumaré, 2019. v. III.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2022.

MORAES, R. C. C. de. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. *In*: KRAWCZYK, N; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2024. p. 13-42.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Enap, 2019.

OLIVEIRA, F. A. **Evolução, determinantes e dinâmica do Gasto Social no Brasil**: 1980/1996. Brasília: IPEA, jun. 2019. (Texto para discussão n. 649).

PEREIRA, J.M. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo (RS): Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo, 2023.

REZENDE, F. **A moderna tributação do consumo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2019.

REZENDE, F. **Propostas de reforma do Sistema Tributário Nacional**. Brasília: IPEA, 2019.

RODRIGUES, J. **Carga tributária sobre os salários**. Texto para discussão da Secretaria da Receita Federal, 2019.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 2000.

SANTOS, Wanderley dos. **Discurso sobre o objeto**: uma poética do social. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHULTZ. **O capital humano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2023. 250 p

SILVA, Hugo Cardoso Rodrigues. **Finanças públicas de Minas Gerais: uma análise do impacto do ICMS no PIB estadual**. 2022. Disponível em:
<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/34613>. Acesso em 16 de nov. de 2024.

SILVA, Marcus. **Redes sociais intra-organizacionais informais e gestão**: um estudo nas áreas de manutenção e operação da Planta HYCO-8. Dissertação (Mestrado). Camaçari (BA) - Escola de Administração da UFBA, 2023.

SIMONSEN, M. H. **Reforma tributária**. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Economistas).

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 2023.

VELLOSO, J. P. R. (coordenador). **O Leviatã ferido**: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 2023.

YANNOULAS, Silvia Cristina. **Política educacional e pobreza**: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada. 2013. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/31210>