

STANLEY SCHERRER DE CASTRO LEITE¹, RUBENS ALVES DA SILVA²

¹Atualmente é Auditor Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Graduado em Tecnologia em Processamento de Dados e pós-graduado em Direito Público pela Anhanguera Uniderp e graduando em Direito e Contabilidade, e-mail: stanleyleite@gmail.com. ²Bacharel em direito pela Ulbra, especialista em processo judiciário, especialista em docência e gestão do ensino superior pela Universidade Estácio do Amazonas, Mestre em Direito pela FDSM, advogado, autor de livros.

RESUMO

Este artigo apresenta um estudo acerca dos critérios, tanto nacionais quanto estaduais (amazonas), de repartição dos 25% do Imposto sobre operações relativa à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS). Procurou-se comparar os critérios presentes na legislação do Estado do Amazonas com as análogos em alguns outros Estados, perfazendo-se breve análise acerca do conjunto de condições estabelecidas. A pesquisa foi feita em sites das Assembleias Legislativas Estaduais, Secretarias de Fazenda e outras fontes.

Palavras-chave: Transferências Governamentais. Índice de Participação dos Municípios (IPM). Valor Adicionado.

ABSTRACT

This article presents a study on the criteria related to distribution of 25% of the tax on the circulation of goods and interstate, intercity and communication operations services (ICMS), both national and state. It intend to compare the criteria present in Amazonas State legislation with those other states, making up a brief analysis on the set of established criteria. The survey was conducted in sites of the State Legislative Council, State Treasury and other sources.

Keywords: Government Transfers. Participation index of Municipalities (IPM). Value Added.

ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – ANÁLISE COMPARATIVA DOS CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DO ICMS TENDO COMO BASE O ESTADO DO AMAZONAS

1. INTRODUÇÃO

Este tema é de grande relevância, sobretudo pela representatividade do mesmo nas finanças públicas dos Municípios do Estado do Amazonas¹. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a Cota Parte do ICMS constitui-se na segunda² maior fonte de ingressos públicos, apenas atrás do Fundo de Participação dos Municípios, este transferido pela União. Por todo o exposto passamos abaixo a analisar os critérios estabelecidos, antes perfazendo-se breve digressão teórica acerca dos elementos envolvidos.

2. CRITÉRIOS LEGAIS

No atual ordenamento jurídico, com relação à Transferência de parte da arrecadação do ICMS para os Municípios, a Constituição elencou os critérios aplicáveis conforme abaixo:

¹ A importância do tributo em verdade é bem mais ampla alcançando todos os Estados e mesmo os municípios tendo em conta que o mesmo é o tributo mais relevante do ponto de vista fiscal – representando cerca de 18,3% do total arrecadado no Brasil - conforme levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), sob encomenda da Associação Comercial de São Paulo.

Tabela 1 – Critérios jurídicos que norteiam a Transferência prevista no art. 158, IV da CF/88.

Normativo	Critérios	Status
CF (art. 158, IV)	<p>Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:</p> <p>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;</p> <p>II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.</p>	VIGENTE
75%	<p>LC 63 de 11.01.90</p> <p>§ 1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município:</p> <p>I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; (Incluído pela Lei Complementar nº 123, de 2006)</p>	VIGENTE

II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta. (Incluído pela Lei Complementar nº 123, de 2006)

§ 2º Para efeito de cálculo do valor adicionado serão computadas:

I - as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as alíneas a e b do inciso X do § 2º do art. 155, e a alínea d do inciso VI do art. 150, da Constituição Federal.

25%	Lei n.º 2.011-A de 21.12.90	<p>a) 15% equitativamente entre os Municípios;</p> <p>b) 7% mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do município e a população do Estado;</p> <p>c) 3% mediante a aplicação do Índice resultante das relação percentual entre a área do Município e o total do Estado;</p>	Revogado pela Lei n.º 2.749/02
	Lei n.º 2.749 de 16.09.02	<p>a) 24% (vinte e quatro por cento) distribuídos equitativamente entre os Municípios;</p> <p>b) 0,7% (sete décimos por cento) mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do respectivo Município e a população do Estado;</p> <p>c) 0,3% (três décimos por cento) mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a área do Município e a total do Estado.</p>	STF arguiu como constitucional
	Lei nº 2787/2003 de 08/04/2003	$\frac{1}{4}$ (um quarto), conforme definido em lei específica	A lei específica é a 2.749 quanto ao 1/4

Fonte: Elaboração própria.

2.1 Análise dos Critérios Estaduais (1/4)

A partilha do ICMS não é novidade da Constituição Cidadã. De fato, já sob a égide da Constituição de 1967, os Estados eram obrigados a repartir 20% de sua arrecadação de ICM³ com seus Municípios. Tal previsão, constante do art. 24, §7º da referida norma, é assim reproduzida: *“Do produto da arrecadação do imposto a que se refere o item II, oitenta por cento constituirão receita dos Estados e vinte por cento, dos Municípios”*.

Todavia, a partilha de tais recursos tinha feições distintas da atualmente levada a efeito pelos Estados, visto que, em tal época, todos os 20% repartidos aos Municípios tinham como único critério, para fins de transferência, o chamado “Valor Adicionado” (Decreto-Lei nº 1.216, de 9 de Maio de 1972, art. 1º). Logo, a integralidade do valor transferido aos Municípios dependia, na época, da capacidade destes de agregar valor às mercadorias e serviços tributados pelo ICMS.

Tal sistemática, apesar de justa sob o aspecto do retorno que cada Município deve ter mediante a sua contribuição para o total arrecadado, induz a uma distorção. Quando se tem concentração de riqueza em determinados Municípios, o que de certa forma é comum acontecer no Brasil dada a grande desigualdade de renda inclusive entre os entes políticos, aqueles acabam por ficar com uma fatia maior do ICMS transferido, relegando aos já combalidos Municípios Brasileiros valores, no mais das vezes, ínfimos.

Com isso, como cada Estado passou a ter plena liberdade para imposição dos critérios que mais lhe aprouvesse, houve no Brasil uma verdadeira profusão de Leis regulando tal permissivo. Abaixo fazemos uma colação de algumas leis e respectivos critérios:

³ Na vigência da Carta de 1967 o atual ICMS era chamado de ICM, sendo que esse tinha bem menos hipóteses de incidência que o atual ICMS.

Tabela 2 – Leis e critérios

E nte	Leis	Crítérios	Peso do critério
E S	Lei 4288/89	n.º de Propriedades rurais	7%
		Produção agrícola	6%
		Área do município	5%
		Gasto com saúde e saneamento	3%
		Gestão avançada de saúde	2,5%
		Consortio de saúde	1%
		10 maiores municípios em valor adicionado	0,5%
R S	Lei 11038/97	População	7%
		Área Qualificada (área preservação, indígenas e barragens x 3)	7%
		n.º de propriedades rurais	5%

		Produtividade Primária	3,5%
		Inverso da Evasão Escolar	1,0%
		Inverso da Mortalidade Infantil	1,0%
		Pontuação do Projeto Integração Tributária- PIT	0,5%
P ARA	Lei 5.645/91	Proporção da população de cada município	5%
		Proporção da área de cada município	5%
		Distribuído em partes iguais a todos os municípios	15%
M T	-	Receita Tributária Própria	4% (TCE)
		População	4% (IBGE)
		Área	1% (SEPLAN)
		Coeficiente Social-IDH	11% (SEPLAN)

		Unidade Conservação\Terra Indígena	5% (FEMA)
P R	Lei 9491/90	Produção Agropecuária	8%
		Número de habitantes	6% (IBGE)
		Número de habitantes da zona rural	6% (IBGE)
		Número de Propriedades rurais cadastradas no Município	2% (INCRA)
		Área territorial do Município	2% (ITCF)
		Distribuição Iguatária a todos Municípios	2%
		Municípios beneficiados pela norma do art. 132, §único da Constituição do Estado do Paraná	5%
G OIÁS	Lei 11.242/90 + Constituição do Estado	Valor adicionado	90%
		Igualmente entre os Municípios	10%

S ÃO PAULO	Lei 3.201, de 23/12/1981	População	13%
		Receita Tributária Própria	5%
		Área Cultivada	3%
		Área Inundada	0,5%
		Área Protegida	0,5%
		Componente Fixo	2,0%

Fonte: Elaboração própria.

Como é de se notar acima cada ente Estadual, baseado no permissivo contido na LC 63/1990, e tendo em conta as questões prioritárias e relevantes da agenda de cada um, estabeleceram na Lei os critérios para distribuição dos 1/4 dos 25% da arrecadação do ICMS. No Estado do Amazonas tivemos, ao longo do tempo, a edição de algumas leis relacionadas ao tema. Tais normativos, no que se refere aos critérios dos ¼, podem ser vistos abaixo:

Tabela 3 - Normativos

ente	Leis	Critérios	Peso do critério
M	Lei n.º 2.011-A de 21.12.90	Equitativamente entre os Municípios;	1 5%
		Mediante aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do município e a população do Estado;	7 %
		Mediante a aplicação do Índice resultante da relação percentual entre a área do Município e o total do Estado;	3 %
	Lei n.º 2.749 de 16.09.02	Distribuídos eqüitativamente entre os Municípios;	2 4%
		Mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do respectivo Município e a população do Estado;	0, 7%
		Mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a área do Município e a total do Estado.	0, 3%
	Lei nº 2787/2003	1/4 (um quarto), conforme definido em lei específica	

	de 08/04/2003		
--	------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria

A Lei n.º 2.011-A/1990 foi a primeira norma, após a edição da LC n.º 63/90, a dispor sobre os critérios passíveis de regulamentação pelos Estados, no âmbito do Estado do Amazonas. Os critérios utilizados pela norma repousaram basicamente em População (7%) e Território (3%), sendo o restante (15%) dividido igualmente entre as Municipalidades.

Noutra linha a fórmula acima, quanto aos critérios escolhidos, foi seguida também pelo Estado do Pará⁴ o qual utilizou, entretanto, ponderações/valores diferentes para cada um dos itens. Portanto, o Estado do Amazonas optou por utilizar uma cesta de critérios com reduzido número de itens não fazendo, logo, uso de alguns indicadores passíveis de serem elencados, como assim procederam alguns Estados, tais como:

- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵;
- Produtividade Primária;
- Inverso da Evasão Escolar;
- Inverso da Mortalidade Infantil;
- Números de Unidades de Conservação⁶;

Analisando-se os critérios individualmente, o Territorial, além da relativa facilidade de mensuração como asseverado na justificativa do Projeto de Lei 79, mostra-se de pouca flexibilidade haja vista que salvo modificações territoriais constitucionalmente previstas— fusão, cisão, incorporação, criação, desmembramento -, a área de um dado Município não varia, impedindo que os políticos locais fomentem a ampliação dos recursos recebidos por meio desse critério.

⁴ Lei 5.645/91

⁵ Índice composto basicamente pela expectativa de vida, nível educacional e PIB per capita.

⁶ O que alguns chamam de “ICMS VERDE”.

Todavia quando se observa o critério acima sob o ponto de vista de que, quanto maior o território, maior a necessidade de ruas, asfaltamento, fornecimento de água, energia, esgoto, ou seja, maior é o dispêndio necessário para dotar a municipalidade de condições de vida vê-se que tal critério revela-se idôneo e necessário.

Já o critério populacional apresenta-se adequado sob a ótica de que deve haver proporcionalidade entre o número de pessoas e a quantidade de serviço público ofertado, tal como a construção de escolas, a pavimentação de ruas, limpeza de logradouros etc.

Em continuação à análise das Leis Estaduais que dispõem sobre critérios para transferência de valores do ICMS aos municípios temos, em 16.09.2002, a edição da Lei n.º 2.749 a qual trata de critérios para crédito das parcelas do produto da arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Tal Lei, no seu art. 8º, revoga expressamente a Lei nº 2.011-A, de 21 de dezembro de 1.990.

A norma acima, contudo foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), de n.º 2.728/03. O Acórdão respectivo, datado de 28.05.2003, foi assim prolatado:

“No mérito, julgar parcialmente procedente o pedido formulado na inicial da ação para declarar a inconstitucionalidade do inciso I e alíneas do art. 1º da Lei n.º 2.749 de 16 de setembro de 2002, do Estado do Amazonas, e parágrafo único do citado artigo, e constitucional o inciso II, alínea a do mesmo artigo”

Portanto, após a prolação do Acórdão acima referido verifica-se que, relativamente aos critérios de $\frac{1}{4}$ outorgado constitucionalmente aos Estados, as regras então vigentes seriam as estabelecidas pelo art. 1º, inciso II da norma objeto da ADIN, visto que declarados constitucionais, verbis:

“(…)

II – $\frac{1}{4}$ (um quarto), calculado da seguinte maneira:

a) 24% (vinte e quatro por cento) distribuídos eqüitativamente entre os Municípios;

b) 0,7% (sete décimos por cento) mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a população do respectivo Município e a população do Estado;

c) 0,3% (três décimos por cento) mediante a aplicação do índice resultante da relação percentual entre a área do Município e a total do Estado.

(...)"

Após a digressão acima narrada temos a edição de mais um ato normativo Estadual que versou sobre o tema transferência do ICMS aos Municípios - a Lei n.º 2.787/03. Analisando o acima respondido impende concluir que o art. 6º não foi respeitado em sua inteireza haja vista a não existência de indícios que revelem que o acima referido projeto de lei foi enviado ao Poder Legislativo.

Já o art. 7º da Lei supra assevera que, devido o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 3º da LC n.º 63/90, serão apurados os índices de valores adicionados relativos aos anos de 2000, 2001 e 2002.

De pronto percebe-se que a própria redação do dispositivo resta despida da técnica necessária aos atos legislativos visto que o que ocorreu foi a simples cópia dos valores adicionados dos anos de 2000, 2001 e 2002, esses já utilizados em anos anteriores, e não a apuração propriamente dita.

Em que pese a ausência de declaração de inconstitucionalidade em relação ao trecho acima analisado somos de opinião de que o excerto ora comentado afronta tanto a determinação contida no art. 161, I da CF/88 quanto o esquema instituído pela LC n.º 63/90 especificamente no seu art. 3º, §4º.

Concluindo a respeito da Lei n.º 2.787/03 como não houve nenhuma Lei após o estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) a sistemática para cálculo dos $\frac{1}{4}$ deve ser o previsto no art. 1º, II da Lei n.º 2.749/02. A figura abaixo mostra um histórico desde a edição da Constituição até os dias atuais, com relação aos normativos que regulam a matéria, inclusive em âmbito estadual:

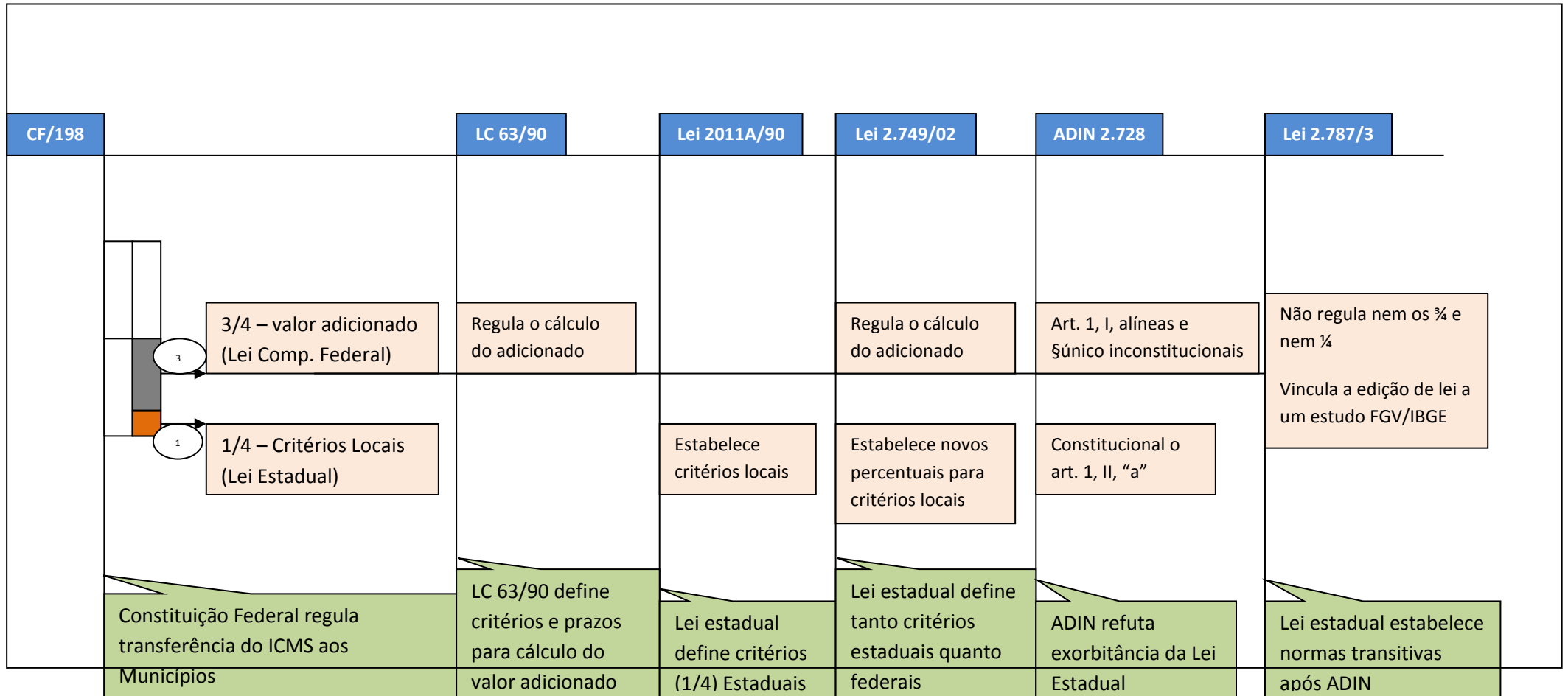


Figura 1 – Histórico de normativos.

Fonte: Elaboração própria

Apresentamos abaixo o valor que representa $\frac{1}{4}$ dos 25% de ICMS arrecadado ao longo dos anos, desde o ano 2000, aplicável ao Estado do Amazonas:

Tabela 4 – Arrecadação do ICMS de 2000 a 2012

Ano	100% da arrecadação do ICMS	25% dos 100% arrecadados	$\frac{1}{4}$ dos 25% arrecadados - Critérios Estaduais
2000	1.404.443,00	351.110,75	87.777,6875
2001	1.655.936,00	413.984,00	106.496
2002	1.950.757,00	487.689,25	121.922,3125
2003	2.193.497,00	548.374,25	137.093,5625
2004	2.612.640,00	653.160	163.290
2005	3.002.409,00	750.602,25	187.650,5625
2006	3.359.632,00	839.908,00	209.977
2007	3.712.040,00	928.010	232.002,50
2008	4.619.595,00	1.154.898,75	288.724,6875
2009	4.378.853,00	1.094.713,25	273.678,3125
2010	5.555.220,00	1.388.805,00	347.201,25
2011	5.919.879,00	1.479.969,75	369.992,4375
2012	6.500.920,00	1.625.230,00	406.307,50

Fonte: Elaboração própria

3. CONCLUSÃO

O objetivo central do presente estudo foi analisar a atualização das normas, sobretudo as estaduais, que regulam a transferência do ICMS aos Municípios do Estado do Amazonas.

Tais normas foram editadas há mais de 10 anos o que, de per sí, já sinaliza a necessidade de mudança ou ao menos o início do debate para a sua efetivação ou não.

Os critérios adotados, igualmente, necessitam de avaliação para corresponder ao que efetivamente deve ser levado em consideração na determinação da parcela de cada município, sendo exemplo de indicadores meritórios, dentre outros nesse estudo detalhadamente analisados, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a proteção ambiental.

Por todo o exposto esperamos que o presente estudo possa suscitar os efeitos de que se espera sobretudo a reflexão e ação para a melhoria do bem-estar da sociedade.

4. REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
2. BRASIL. Lei Nº 63/1990 - Dispõe acerca dos critérios e condições para transferência do ICMS aos Municípios brasileiros.
3. BRASIL. Lei n.º 2011-A/90 – Dispõe acerca dos critérios e condições para transferência dos $\frac{1}{4}$ dos 25% do ICMS aos Municípios do Estado do Amazonas.
4. BRASIL. Lei n.º 2.749/02 – Dispõe acerca dos critérios e condições para transferência dos $\frac{1}{4}$ dos 25% do ICMS aos Municípios do Estado do Amazonas.

5. BRASIL. Lei n.º 2.787/03 – Dispõe acerca dos critérios e condições para transferência dos $\frac{1}{4}$ dos 25% do ICMS aos Municípios do Estado do Amazonas.

6. BRASIL. Lei n.º 4.288/89. Dispõe acerca dos critérios e condições para transferência dos $\frac{1}{4}$ dos 25% do ICMS aos Municípios do Estado do Espírito Santo.

7. BRASIL. Lei n.º 11.242/90. Dispõe acerca dos critérios e condições para transferência dos $\frac{1}{4}$ dos 25% do ICMS aos Municípios do Estado de Goiás.

8. BRASIL. Lei n.º 3.201/81. Dispõe acerca dos critérios e condições para transferência dos $\frac{1}{4}$ dos 25% do ICMS aos Municípios do Estado de São Paulo.

9. SISTEMA INTEGRADO DE LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA – SILT. LEGISLAÇÃO ESTADUAL. Disponível em:
<https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.htm>