

ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ICMS DO ESTADO DE SÃO PAULO: uma proposta para sua recomposição e aperfeiçoamento

Antonio Joaquim Andrietta¹

1 - INTRODUÇÃO

O sistema federativo brasileiro, desde a década de 1930, na ditadura varguista, já iniciara um modo de dependência e repartição fiscais entre os entes federativos, da União para os Estados e Municípios, e dos Estados para seus Municípios. Esse sistema foi mais acentuado a partir de 1967, com a reforma tributária que, inclusive, criou o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), depois acrescido sobre os serviços, o atual ICMS, arrecadado pelos estados, e dispôs sobre o repasse para seus municípios. A partir da criação do ICM, os estados repassavam para o município 20% do imposto ali gerado, em proporção ao respectivo valor adicionado fiscal, porém, como esta forma de repartição privilegiava os municípios com maior produção industrial, ela foi limitada introduzindo-se outros critérios para compor a participação dos municípios na distribuição do imposto arrecadado. A Constituição Federal de 1988 aumentou a participação dos municípios para 25% e estabeleceu um mínimo de 75% para o valor adicionado por eles gerado. Os estados, por sua vez, dispuseram novamente os demais componentes e até os ampliaram.

No Estado de São Paulo, anualmente, a Secretaria da Fazenda compõe e divulga um índice de participação para cada município, que servirá para a repartição da cota do imposto arrecadado, e distribuída no segundo ano posterior. Entretanto, em que pese sua aparente simplicidade formalística, tanto a composição quanto o procedimento de cálculo acarretam distorções em sua intenção de compensar o uso do espaço territorial e distribuir mais aos municípios menores e, supostamente, de menores condições de gerar valor adicionado que lhes garanta um orçamento condizente com suas demandas. Outro aspecto crucial para a composição e cálculo do índice é o relativo aos dados utilizados, alguns de fontes se-

cundárias, e que se evidenciam conflitantes com outras, senão erráticos e inconsistentes na mesma fonte de coleta.

Este trabalho busca aclarar os aspectos de distorções na composição e nos procedimentos de cálculo, mostrar as inconsistências das fontes de dados e questionar a validade e a pertinência da política de compensação e distribuição do imposto, que pressupõe o benefício para uma parte dos municípios com o decorrente sacrifício dos demais, e que resulta ineficaz, se a política induz mais ao desestímulo que ao incentivo e apoio ao maior desenvolvimento sócio-econômico dos municípios que se intenta beneficiar. Propõem-se, ainda, alterações na composição do índice de participação, tendentes a seu aperfeiçoamento e correção de distorções.

2 - O ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO NO ICMS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a ser distribuída aos municípios foi fixada em 25% do ICMS arrecadado, seguindo o art. 159, § 3º da Constituição Federal (CF) de 1988. Para crédito das parcelas pertencentes aos municípios, a CF determinou que três quartos (75%), no mínimo, fossem na proporção do valor adicionado das operações realizadas no território de cada município (art. 158, § único), e até um quarto de acordo com o que dispuser a lei estadual (SILVA, 2000).

A Lei n. 8.510/93, do Estado de São Paulo, estabeleceu a proporção do valor adicionado elevada para 76%, e os 24% restantes distribuídos de acordo com a composição de um Índice de Participação (Tabela 1)². O índice de par-

¹Administrador de Empresas, Professor do Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul (IMES).

²O Estado de São Paulo, pela Lei n. 3.201/81, já estabeleceu um índice de participação composto de 80% para as proporções do valor adicionado, 13% da população, 5% da receita tributária própria do município e 2% de um componente fixo distribuído pelo número de municípios do estado.

TABELA 1 - Composição e Ponderação do Índice de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS no Estado de São Paulo

Componente	Cálculo	Peso (%)
1) Valor Adicionado (VA)	Relação entre o valor do	76,0
2) População (POP)	componente do município no	13,0
3) Receita Tributária Própria (RTP)	ano, em relação ao valor	5,0
4) Área Cultivada (AC)	total do estado no mesmo	3,0
5) Área Inundada (AI)	ano. É o quociente da divisão	0,5
6) Área Preservada (AP)	do primeiro pelo segundo.	0,5
Soma ponderada (1 + 6)	-	98,0
7) Complemento (CF)	Fixo rateado entre todos os municípios	2,0
Total (soma ponderada + complemento)	-	100,0

Fonte: Elaborada a partir de informações da Secretaria (2002).

ticipação, apurado em cada ano, é um percentual da cota do ICMS arrecadado e a ser distribuído dois anos depois: por exemplo, os índices aplicados em 2002 tiveram sua base de cálculo nos dados e valores de 2000. A soma dos índices de todos os municípios perfaz 100% do total de ICMS a distribuir.

O índice de cada município é um somatório ponderado de sua respectiva participação em cada item que entra na composição (Tabela 1).

Cada um dos seis primeiros componentes tem o seu quociente multiplicado pelo respectivo peso (%) e somado, e o componente fixo é, então, acrescentado para compor o total do índice³:

$$\begin{aligned}
 \text{Índice}_i = & \frac{VA_i}{VA_e} \times 76 + \frac{POP_i}{POP_e} \times 13 + \frac{RTP_i}{RTP_e} \times 5 + \\
 & + \frac{AC_i}{AC_e} \times 3 + \frac{AI_i}{AI_e} \times 0,5 + \frac{AP_i}{AP_e} \times 0,5 + CF_i
 \end{aligned} \quad (1)$$

onde VA_i , POP_i , RTP_i , AC_i , AI_i , AP_i e CF_i correspondem a valores de um município para determinação de seu respectivo Índice_i , VA_e , POP_e , RTP_e , AC_e , AI_e e AP_e são os valores totais do Estado para um mesmo ano-base e CF é o componente fixo a ser distribuído entre todos os municípios. Os valores de cada município e totais estaduais são disponibilizados pela Secretaria da Fazenda (SECRETARIA, 2002).

³A publicação dos dados definitivos do índice de 2000, aplicável em 2002 (DOE, de 27/9/2001), menciona a Resolução SF 34, de 26/9/2001, e observa que "o índice final já inclui o fator fixo de 2%, de acordo com o inciso VII do art. 1º da Lei 3201/81, na redação da Lei 8510/93". Assim, o valor do componente fixo deve ser deduzido, calculando-se a soma ponderada dos demais componentes e subtraindo-a do valor do índice.

Os dados relativos ao Valor Adicionado são apurados pela própria Secretaria Estadual da Fazenda e passíveis de eventual correção pelos municípios, dentro de 30 dias após a divulgação do índice. A população é a do último Censo Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, e a Receita Tributária Própria do município é a informada pelo Tribunal de Contas do Estado, e do município no caso da capital. Estes componentes, que juntos correspondem a 94% do total do ICMS a ser distribuído, não constituem o foco deste trabalho que se volta para os demais componentes do índice.

Em 2002, o ICMS distribuído montou em cerca de R\$9,3 bilhões, repartidos entre os 645 municípios do estado, e para a quase totalidade deles as áreas cultivada, inundada e preservada e o componente fixo compuseram-se de pouco mais de 6% até mais de 90% do índice (86% dos municípios entre 6,2% e 93,2%). No agrupamento dos municípios por faixa de população e composição do índice é interessante notar as relações direta entre a faixa de população e os componentes valor adicionado e receita tributária própria, e inversa com os componentes área cultivada, área inundada, área preservada e o componente fixo na composição do índice (Tabela 2). Estes últimos componentes chegam a representar de 58% para os municípios de até 5 mil habitantes a 18% para os de até 50 mil, e menos de 3% para os de população acima. De outra parte, na participação de cada componente no total do

⁴Considerando-se as diferentes taxas de crescimento demográfico no período intercensitário, em especial pelo efeito das migrações, seria conveniente que a população dos municípios fosse atualizada anualmente, por algum critério de estimativa, como o do Serviço Estadual de Análise de Dados (SEADE) utilizado para a população do estado.

TABELA 2 - Composição do Índice de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS do Estado de São Paulo, 2000

Faixa de população em habitantes ¹	Valor adicionado	População	(em %)				Componente fixo	Total	Índice (soma)
			Receita tributária própria	Área cultivada	Área inundada	Área preservada			
Até 5 mil (180)	31,83	9,44	0,57	25,17	4,64	2,06	26,28	100,00	2,1653
De 5 a 10 mil (115)	48,37	11,05	1,23	18,08	3,66	2,97	14,64	100,00	2,5991
De 10 a 20 mil (117)	51,65	14,77	1,56	16,26	2,64	2,44	10,67	100,00	3,9127
De 20 a 50 mil (117)	65,72	14,80	2,49	9,12	1,48	1,48	4,92	100,00	8,6400
De 50 a 100 mil (54)	84,78	11,80	2,86	2,40	0,20	0,68	-4,73	100,00	11,3892
De 100 a 500 mil (54)	79,78	13,62	4,11	0,93	0,12	0,18	1,26	100,00	28,3501
Acima de 500 mil (8)	79,36	12,68	7,43	0,05	0,03	0,07	0,38	100,00	42,9436

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002).

ICMS distribuído, os municípios de até 50 mil habitantes absorvem mais de 90% dos quatro componentes, e menos de 20% dos demais (Tabela 3). Estas constatações induzem a uma análise mais acurada destes componentes.

3 - ÁREA RURAL E ÁREA DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA

3.1 - A Área Cultivada no Índice do ICMS

A área cultivada foi incluída na composição do índice de distribuição do ICMS, em 1993, como forma de compensar os municípios com produção agropecuária, porém ali não beneficiada, assim, não gerando o valor adicionado correspondente (PINO, 1999).

A Secretaria da Fazenda informa que os dados sobre as áreas cultivadas dos municípios são fornecidos pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA). Segundo Camargo Filho (1990), citado por Perez (2002), o Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), junto com a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgãos subordinados à SAA, coletam e compilam dados sobre toda a produção agrícola e respectivas áreas, com informações levantadas em relatórios preparados por técnicos responsáveis pelas "Casas da Agricultura" (CAs) municipais e enviados ao Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) da região agrícola a que pertence o município (a SAA divide o Estado em 40 regiões agrícolas). Estes dados são colhidos e compilados cinco vezes por ano, nos meses de fevereiro,

abril, junho, setembro e novembro sobre a área (ou o número de pés) e a produção de culturas anuais ou perenes, frutíferas, olerícolas, produtos florestais, floricultura, pecuária e criações (bovinocultura, suinocultura, avicultura, apicultura, sericultura e áreas de pastagens).

Entre 1995 e 1996, a SAA desenvolveu o Projeto LUPA - Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agrícola, cuja elaboração e resultados são relatados por Pino (2000), determinando a área cultivada total e as demais coberturas vegetais do estado. Também em 1996, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizava o Censo Agropecuário (IBGE, 2002b), apontando o total de área cultivada de 15,1 milhões, cerca de 2 milhões de hectares a menos que o determinado pelo Projeto LUPA, diferença atribuída a critérios metodológicos diversos (PINO, 2000).

Apesar da detalhada e dinâmica atualização das áreas agrícolas, a Secretaria da Fazenda tem mantido por anos seguidos, de 1993 a 1996, e de 1997 a 2000, as áreas cultivadas da maior parte dos municípios sem alterações significativas. De 1996 para 1997, a área total do Estado, que estava pouco acima de 18 milhões de hectares reduziu-se para 17,8 milhões em 1997, um ajuste de somente 1,6% que redundou em alterações em, praticamente, todos os municípios, alguns com reduções ou acréscimos de 50% e até mais. Para a composição do índice de 2000, o total foi elevado a 17,9 milhões de hectares.

Computando a área cultivada dos municípios, considerada pela SAA para cálculo do índice de 2000, e relacionando-a com a respectiva área territorial registrada pelo IBGE (2002a), encontram-se 49 municípios com área cultivada

TABELA 3 - Participação do Componente no Total da Distribuição do ICMS no Estado de São Paulo, 2000 (em %)

Faixa de população em habitantes ¹	Valor adicionado	População	Receita tributária própria	Área cultivada	Área inundada	Área preservada	Componente fixo	Índice (soma)
Até 5 mil (180)	0,91	1,57	0,25	18,17	20,10	8,92	28,46	2,1653
De 5 a 10 mil (115)	1,65	2,21	0,64	15,66	19,04	15,42	19,02	2,5991
De 10 a 20 mil (117)	2,66	4,45	1,22	21,21	20,64	19,10	20,88	3,9127
De 20 a 50 mil (117)	7,47	9,83	4,30	26,26	25,64	25,54	21,23	8,6400
De 50 a 100 mil (54)	12,71	10,34	6,51	9,13	4,64	15,48	-15,53	11,3892
De 100 a 500 mil (54)	29,76	29,70	23,31	8,83	6,94	9,96	17,84	28,3501
Acima de 500 mil (8)	44,84	41,90	63,77	0,74	3,00	5,58	8,10	42,9436
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0000

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002).

superior à área territorial, 88 com relação acima de 95% e 156 acima de 90%, todos com população até 50 mil habitantes. Entretanto, em todos estes casos dominam os municípios com até 5 mil habitantes, e a maior relação de área cultivada com a área territorial (Tabela 4).

3.2 - Novo Conceito de Área Cultivada

Recente trabalho de pesquisadores do IEA-APTA, sobre as estradas rurais no Estado de São Paulo, levantou, dividiu e classificou a "área rural" dos municípios paulistas (GONÇALVES et al., 2003), composta de lavouras perenes e temporárias, florestas econômicas, pastagens existentes e vegetação natural, totalizando 19,3 milhões de hectares em 2000; em seguida, deduziu a área de vegetação natural que, para sua preservação, não deveriam ser servidas por estradas rurais, chegando a "área agropecuária" (conceito equivalente ao da área cultivada considerada no índice do ICMS) no total de 17,2 milhões de hectares; e, finalmente, seguindo critérios do Instituto de Zootecnia (IZ-APTA), aplicou aos rebanhos o coeficiente de 3 unidades-animal (UA) por hectare, reduzindo as pastagens existentes para "pastagens cultivadas" e chegando à "área cultivada" no total de 10,3 milhões de hectares.

Embora corrigindo a área agropecuária de muitos municípios, em relação à área cultivada computada no índice de 2000, ainda ficaram 30 com área superior à territorial, 57 acima de 95% e 113 superior a 90%, exceto um, todos os demais com população até 50 mil habitantes, e a maioria de até 5 mil, estes também com a maior

relação de área agropecuária com a área territorial (Tabela 5).

O novo conceito de área cultivada - que, para diferenciação aqui será chamada de "área agrícola" -, aplicado às pastagens existentes ressalta que um fator crítico para os agronegócios, a terra, deve ser mais produtivamente utilizado. As pastagens existentes ocupam 42% do território estadual e representam 60% da área de agropecuária, quando poderiam representar, idealmente, apenas um terço dela. O fato de as terras de pastagens estarem disponíveis em alguns locais e não em outros, e por isso serem utilizadas na pecuária extensiva, assume uma conotação injusta em relação a outros locais que praticam a pecuária intensiva, porém, com menores áreas ocupadas por pastagens cultivadas, recebem menor participação na distribuição do ICMS. De outra parte, em pastagens extensivas, o menor cuidado com o rebanho pode resultar em menor produtividade na engorda e na produção de leite, com maior incidência de doenças, acidentes e perdas. O critério atual do índice do ICMS, não estaria compensando uma eventual perda pela transferência do valor adicionado para outros locais onde se dão as fases posteriores da cadeia produtiva, mas, de certa forma, estimulando um uso menos produtivo da terra, também fator inibidor de um maior desenvolvimento nos locais de produção.

Em nota ao final do trabalho, Gonçalves et al. (2003) recomendam que o novo conceito de área cultivada, com a redução das pastagens extensivas, seja o adotado para o cálculo da área cultivada no cálculo do índice do ICMS. Esta redução é maior nos municípios com atividade agrícola predominante no gado bovino,

TABELA 4 - Áreas Territorial e Cultivada Municipal no Estado de São Paulo, 2000
(em ha)

Faixa de população em habitantes ¹	Área territorial		Área cultivada		
	Total	Média	Total	Média	% da área territorial
Até 5 mil (180)	3.929.590	21.931	3.257.791	18.099	82,9
De 5 a 10 mil (115)	3.666.460	31.882	2.808.080	24.418	76,6
De 10 a 20 mil (117)	5.190.450	44.363	3.803.069	32.505	73,3
De 20 a 50 mil (117)	6.361.260	54.370	4.706.700	40.228	74,0
De 50 a 100 mil (54)	2.636.250	48.820	1.636.273	30.301	62,1
De 100 a 500 mil (54)	2.530.320	46.857	1.583.723	29.328	62,6
Acima de 500 mil (8)	503.370	62.968	132.731	16.591	26,4
Total (645)	24.817.700	38.478	17.928.367	27.796	72,2

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

Fonte: Elaborada a partir de dados do IBGE (2002a) e Secretaria (2002).

TABELA 5 - Áreas Agropecuária e Cultivada Municipal no Estado de São Paulo, 2000

Faixa de população em habitantes ¹	Área agropecuária				Área agrícola		
	Total (ha)	Média (ha)	% da área territorial	% da área cultivada do índice	Total (ha)	Média (ha)	% da área agropecuária
Até 5 mil (180)	3.167.590	17.598	80,6	97,2	1.604.345	8.913	50,6
De 5 a 10 mil (115)	2.730.296	23.742	74,5	97,2	1.533.871	13.338	56,2
De 10 a 20 mil (117)	3.660.531	31.287	70,5	96,3	2.168.429	18.534	59,2
De 20 a 50 mil (117)	4.438.536	37.936	69,8	94,3	2.836.730	24.246	63,9
De 50 a 100 mil (54)	1.578.388	29.229	59,9	96,5	1.072.446	19.860	67,9
De 100 a 500 mil (54)	1.582.535	29.306	62,5	99,9	964.146	17.855	60,9
Acima de 500 mil (8)	130.849	16.356	26,0	98,6	82.151	10.269	62,8
Total (645)	17.288.725	26.804	69,7	96,4	10.262.118	15.910	59,4

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

Fonte: Elaborada a partir de dados do IBGE (2002a) e Gonçalves et al. (2003).

e menor naqueles de atividade mista, agricultura e pecuária, ou predominante nas lavouras e florestas econômicas, mais ocorrentes nos municípios de população acima de 10 mil habitantes (Tabela 5).

Se adotada a recomendação, as diferenças resultantes no índice de participação no ICMS não serão muito significativas, envolvendo 0,1% do ICMS distribuído, e reduzindo a participação dos menores municípios (Tabela 6). Observe-se, porém, que parte destas alterações já ocorreriam se a área cultivada adotada no índice de 2000 fosse corrigida para a área agropecuária atualizada (Tabelas 4 e 5).

3.3 - Introdução do Conceito de Produtividade Agrícola

Em substituição ao componente de área cultivada do índice, propõe-se a introdução do critério de produtividade agrícola⁵, medida pelo quo-

ciente do valor da produção agrícola dividido pela área agrícola. Assim, se um local gera um grande valor de produção nas suas culturas vegetais e/ou animais em relativamente menor área agrícola, seria contemplado com também relativa maior distribuição do ICMS. De outra parte, em favor da consistência dos dados das respectivas fontes, será de se esperar maior acuidade nas declarações da produção agropecuária e da área agrícola municipais.

Mantendo-se o mesmo peso de 3%, o componente valor médio por área (VMA) seria determinado por:

$$VMA_i = \frac{VPA_i/AA_i}{VPA_e/AA_e \times N_e} \times 3 \quad (2)$$

onde VMA_i , VPA_i , VPA_e , AA_i , AA_e representam, respectivamente, o valor médio por área, o valor da produção e a área agrícolas do município e do estado, e N_e o número de municípios do estado.

⁵Entre outras inovações, o Índice de Retorno do ICMS aos

municípios do Estado do Rio Grande do Sul contempla um componente de "produtividade rural" com peso de 3,5%.

TABELA 6 - Diferença da Área Cultivada no Índice Vigente de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS do Estado de São Paulo, 2000

Faixa de população em habitantes ¹	Área		Índice		Diferença	
	Pastagens existentes (ha)	Pastagens cultivadas (ha)	Área cultivada	Área agrícola	Índice 2000 (%)	ICMS distribuído em 2002 (R\$ mil) ²
Até 5 mil (180)	2.317.206	786.932	0,5451	0,4690	-3,51	-7.077
De 5 a 10 mil (115)	1.765.405	549.215	0,4699	0,4484	-0,83	-2.000
De 10 a 20 mil (117)	2.240.500	747.912	0,6364	0,6339	-0,06	-232
De 20 a 50 mil (117)	2.384.730	770.271	0,7876	0,8293	0,48	3.878
De 50 a 100 mil (54)	780.810	256.395	0,2738	0,3135	0,35	3.692
De 100 a 500 mil (54)	832.345	232.439	0,2650	0,2819	0,06	1.572
Acima de 500 mil (8)	64.909	16.212	0,0222	0,0240	0,00	167
Total (645)	10.385.905	3.359.376	3,0000	3,0000	-	0

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

²Estimativa de R\$9,3 bilhões de ICMS distribuído em 2002.

Fonte: Elaborada a partir de dados de Secretaria (2002) e Gonçalves et al. (2003).

Os levantamentos IEA-CATI para as áreas também compilam e calculam a produção agrícola municipal. Sendo esta valorada aos mesmos preços médios dos 46 principais produtos da agropecuária paulista, o valor da produção do município lhe seria atribuído no cálculo do índice de participação, independentemente da sequência da cadeia produtiva. Como, para o ano de 2000, não está disponibilizado o valor da produção agrícola por município, para uma comparação das mudanças no índice do ICMS, colheu-se o valor da produção por região administrativa do estado (Tabela 7).

O efeito resultante da alteração é mais significativo, representando cerca de 1% do total de ICMS distribuído em 2002. Um fato sintomático é que os aumentos de participação abrangem os municípios e as regiões que em outras análises se comprovou serem as de maior produtividade agrícola do estado (ANDRIETTA, 2002 e 2003). O critério atual de composição do índice parece recompensar e, em certa medida, tende a manter o *status quo* de menor desenvolvimento relativo de certas regiões e respectivos municípios.

4 - ÁREA INUNDADA E ÁREA PRESERVADA

4.1 - Composição no Índice do ICMS

Em 1993, esses componentes foram introduzidos no índice de participação como mecanismos de compensação financeira, previstos na Constituição Estadual, para os municípios que contivessem áreas ocupadas pela manutenção e aproveitamento de recursos hídricos - mananciais

de abastecimento e reservatórios para geração de energia elétrica - e áreas especialmente protegidas pelo estado.

Segundo a Secretaria da Fazenda, os dados da área inundada por reservatórios de usinas hidrelétricas são informados pela Secretaria de Recursos Hídricos. Em 2000, foi computada uma área total inundada de 5.650,69km², espalhada por 230 municípios. Além de representar pouco mais de 2% do território estadual, a área inundada da maior parte dos municípios é diminuta e abrange pequena porção do respectivo território, o que decorre de os reservatórios se localizarem em cursos d'água que fazem parte das divisas municipais. Do total da área inundada, 45% estão repartidos por 199 municípios, representando em média 4% da respectiva área territorial (média de 445km²) e apenas 18 deles, mais de 10% (no máximo 25% em um deles). Os restantes 55% se repartem por 31 municípios, ocupando em média 15% de seu território (no máximo 30% e área média de 760km²). Entretanto, a partir de 1996, esse mecanismo de compensação financeira foi acrescido de outro, na própria participação do ICMS. O novo instrumento legal, Lei n. 9.332/95, acrescentou à Lei n. 8.510, de 1993, dispositivos contemplando com 50% do valor adicionado gerado pelas operações de circulação de energia elétrica do município (ou municípios) onde se localiza a usina hidrelétrica seja atribuído aos municípios banhados pelo reservatório na proporção da respectiva área ocupada. Assim, os municípios com áreas inundadas por reservatórios de usinas hidrelétricas passaram a contar com dupla compensação na distribuição do ICMS.

TABELA 7 - Introdução do Componente de Produtividade Agrícola no Índice de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS, Regiões Administrativas do Estado de São Paulo, 2000

Região Administrativa ¹	Produtividade agrícola			Índices		Diferenças	
	Valor da produção (R\$ mil)	Área agrícola (ha)	VMA (R\$/ha)	Área cultivada	Produtividade agrícola	Índice 2000 (%)	ICMS distribuído em 2002 (R\$ mil) ²
Araçatuba (43)	1.108.677	776.537	1.428	0,2661	0,1849	-4,11	-7.544
Baixada Santista (9)	20.222	8.258	2.449	0,0022	0,3172	8,64	29.298
Barretos (19)	698.720	776.537	1.178	0,1301	0,1526	2,12	2.089
Bauru (39)	970.785	791.999	1.226	0,2259	0,1588	-3,16	-6.244
Campinas (90)	2.582.052	1.260.659	2.048	0,3183	0,2653	-,30	-4.930
Central ³ (26)	1.136.334	730.616	1.555	0,1511	0,2015	2,37	4.684
Franca (23)	954.671	620.020	1.540	0,1655	0,1995	2,31	3.157
Marília (51)	1.282.687	886.259	1.447	0,2903	0,1875	-5,27	-9.566
Presidente Prudente (53)	862.018	935.825	921	0,3452	0,1193	-13,13	-21.004
Registro (14)	178.537	111.354	1.603	0,0407	0,2077	33,27	15.530
Ribeirão Preto (25)	1.038.408	628.635	1.652	0,1275	0,2140	3,41	8.046
São José dos Campos (39)	201.680	262.540	768	0,1296	0,0995	-,37	-2.800
São José do Rio Preto (96)	1.587.543	1.250.546	1.269	0,3598	0,1644	-6,65	-18.169
São Paulo (39)	177.856	66.160	2.688	0,0161	0,3483	,72	30.901
Sorocaba (79)	1.855.875	1.339.534	1.385	0,4316	0,1795	-4,49	-23.448
Total (645)	14.656.065	10.262.118	1.428	3,0000	3,0000	-	0

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

²Estimativa de R\$9,3 bilhões de ICMS distribuído em 2002.

³A sede é Araraquara.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002), Instituto (2002) e Gonçalves et al. (2003).

Quanto às áreas preservadas, a Lei n. 8.510/93 estabeleceu que a área total considerada espaço, especialmente protegido, seria a soma das áreas correspondentes às unidades de conservação presentes no município, ponderadas pelos respectivos pesos, de acordo com o grau de restrição ao uso: a) Estações Ecológicas (1,0), b) Reservas Biológicas (1,0), c) Parques Estaduais (0,8), d) Zonas de Vida Silvestre em Área de Proteção Ambiental (0,5), e) Reservas Florestais (0,2), f) Áreas de Proteção Ambiental (0,1) e g) Áreas Naturais Tombadas (0,1). Nos critérios constantes do Anexo à lei, estabeleceu-se a definição de um índice de participação dos municípios com áreas especialmente protegidas no respectivo componente relativo às áreas preservadas do índice de participação no ICMS. Numa formulação um tanto confusa, definiam-se os pesos da média ponderada das unidades de conservação, do percentual da área protegida em relação à área territorial, do valor adicionado e do inverso da receita municipal *per capita* (soma dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cota-parte do ICMS, Imposto Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre Serviços divididos pela população) do município, em relação às respectivas somas de todos os mu-

nicipios do estado com áreas protegidas. Em disposição transitória, a lei incumbiu a Secretaria de Meio Ambiente da apuração do índice de áreas preservadas. Entretanto, a atribuição do componente no índice do ICMS, entre 1993 e 1995, incluiu três municípios, sofreu mudanças nas áreas médias de alguns municípios de grandes áreas protegidas e a área total ponderada do estado oscilou de 944,2 mil hectares em 1993 para 976,7 mil em 1994 e 955,9 mil em 1995. Ao que se pode deduzir, comparando as áreas das unidades de conservação de alguns municípios com as indicadas no índice de 1995, somente a ponderação das áreas pela restrição ao uso foi computada.

A mudança, a partir de 1996, decorreu da Lei n. 9.146/95 que, entre outras providências: 1) acrescentou às unidades de conservação as Áreas de Proteção aos Mananciais com peso 1,0; 2) definiu a proporcionalidade das áreas quando a unidade de conservação abranger o espaço territorial de mais de um município; 3) estabeleceu que, nos casos de haver sobreposição de proteção em um mesmo espaço territorial, as áreas seriam individualizadas e adotada a ponderação do grau mais restritivo ao uso, não se admitindo a cumulatividade; 4) esclareceu os critérios físico-ambientais e econômicos objeto da formulação

estabelecida na Lei n. 8.510/93; e 5) atribuiu à Secretaria do Meio Ambiente a competência pela caracterização das áreas protegidas e o cálculo do índice de áreas preservadas. Assim, o componente de áreas preservadas no índice de participação no ICMS passou a ser um percentual do total do estado, perfazendo sua soma 100%.

Os mesmos 148 municípios contemplados com o componente de áreas preservadas em 1995 mantiveram-se em 1996, mas as participações se alteraram: 114 municípios, que, em 1995, somavam 26,5% da área total protegida do estado, aumentaram seu índice somando estes 41,8% em 1996, e 34 municípios com 73,5% da área em 1995 reduziram seu índice que somou 58,2% da participação em 1996. Entre os que reduziram sua participação, dos municípios com pelo menos 1% da área média ponderada de proteção estadual, 19 tiveram redução de participação, de 64,5% para 50,0%, 13 da região do Vale do Ribeira e 5 da região do Litoral Norte/Vale do Paraíba. Supostamente, o espírito da lei não seria reduzir as participações desses municípios, pois, nos critérios de composição e ponderação do índice de áreas protegidas, as parcelas relativas às participações nas áreas médias protegidas do estado, com peso 0,60, e à proporção das áreas protegidas em relação à área territorial, com peso 0,25, deveriam sobrepujar as parcelas relativas ao inverso da receita *per capita*, com peso 0,10 (pela pequena população e pelas transferências fiscais do FPM e do ICMS, esses municípios tendem a maior receita tributária por habitante e, naqueles praianos, ainda a arrecadação do IPTU dos imóveis de veranistas e o ISS do turismo) e do valor adicionado, com peso 0,05. A correlação entre a área ponderada dos 148 municípios e a respectiva variação no índice mostrou forte correlação negativa (-0,822). Novamente, pode-se deduzir que estes critérios, repetidos no Anexo deste novo dispositivo legal, não teriam sido aplicados, o que se infere, também, de explicações de técnicos da Secretaria de Meio Ambiente.

Surge aqui a aparência de uma aplicação superposta da legislação referente: a Lei n. 9.146/95 "*...cria mecanismos de compensação para os municípios que sofrem restrição por força de instituição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Estado, em cumprimento ao disposto no artigo 200 da Constituição do Estado de São Paulo*" (artigo 1º), estabelece requisitos a serem cumpridos pelas Prefeituras dos Municí-

pios, relativamente às áreas protegidas, para fins de recebimento da compensação financeira (artigo 3º, dispositivo ausente na Lei n. 8.510/93), determina que "*o orçamento anual do Estado consignará à Secretaria do Meio Ambiente os recursos orçamentários necessários ao processamento das despesas decorrentes da execução desta lei*" (artigo 10) e que a mesma Secretaria "*... providenciará para que o crédito correspondente à compensação financeira apurada em favor de cada município lhe seja creditado em agência do Banco do Estado de São Paulo S/A, Banespa, ou Nossa Caixa - Nosso Banco S/A ...*" (artigo 11). Sem se referir ou revogar à legislação relativa ao ICMS e seu índice de participação dos municípios, a lei de 1995 parece criar outra compensação financeira, esta fora da esfera do ICMS. Quanto a este, a mudança ocorrida no índice de participação, relativamente às áreas preservadas, fez-se apenas pelo esclarecimento dos critérios e da formulação dos critérios do Anexo da Lei n. 8.510/93⁶.

Segundo a própria Secretaria do Meio Ambiente, a Lei n. 9.146/95 não está vigente por falta de vontade política e de recursos financeiros para implementá-las. Assim, também não foram contempladas ainda as áreas de proteção aos mananciais que, segundo a Coordenadora de Planejamento Ambiental, só existem legalmente instituídas na Região Metropolitana de São Paulo e, com peso igual a 1,0, consumiriam aproximadamente 30% dos recursos destinados à compensação financeira. Outro técnico da Secretaria defende a revisão da lei que contempla apenas as áreas de preservação instituídas na esfera estadual, não contemplando as unidades de conservação das esferas federal (administradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA) e municipais existentes no Estado⁷.

Em 1997, mais dois municípios foram incluídos no índice de áreas preservadas, outros 10 em 1998 (e um retirado) e mais 10 em 1999, mantendo-se os 169 municípios em 2000. Os

⁶Uma notícia divulgada no site da Secretaria do Meio Ambiente menciona os oito municípios que receberam maiores cotas do rateio da parcela de 0,5% do ICMS, entre os 159 que fizeram jus ao "ICMS Ecológico" (*sic*). Os valores desses municípios, em relação ao total distribuído, representam percentuais idênticos aos respectivos índices de áreas preservadas de 1999 (<<http://ambiente.sp.gov.br/destaque/icms%5F0309.htm>>, acesso em: 28 mar. 2003).

⁷Op. cit. nota 6.

acréscimos de municípios, todos com pequena participação (abaixo de 0,40%), reduziram a participação dos de maior participação. Entre 1996 e 2000, vários municípios tiveram seus índices reduzidos e outros aumentados, sem que houvesse alteração nas respectivas áreas protegidas. Pesquisas nos sites da Secretaria de Meio Ambiente e do IBAMA revelaram que outros 44 municípios contam com áreas protegidas. Parte desses municípios se incluem em áreas protegidas pela esfera federal, encontrando-se no estado paulista três Estações Ecológicas (no Pontal do Paranapanema, em Ubatuba e em Peruíbe), seis Áreas de Proteção Ambiental no Vale do Paraíba (cinco áreas da bacia do Rio Paraíba do Sul e uma da Serra da Mantiqueira) e uma no Litoral Sul (Cananéia-Iguape-Peruíbe), seis Áreas Relevantes de Interesse Ecológico, duas Florestas Naturais (uma em Capão Bonito-Buri e outra em Iperó, a Fazenda Ipanema com cerca de um quarto de sua área invadida por trabalhadores “sem terra”), o Parque Nacional da Serra da Bocaina na divisa com o Estado do Rio de Janeiro e 32 Reservas Particulares de Patrimônio Particular espalhadas por várias regiões do estado. Outros municípios, não contemplados no índice de áreas preservadas, encontram-se em unidades de conservação da esfera federal (Parques Estaduais, Reservas Estaduais, Áreas de Proteção Ambiental e na única Área Relevante de Interesse Ecológico). De outra parte, não se encontraram referências a unidades de conservação em dois municípios incluídos no índice de áreas preservadas.

Da compensação financeira vigente, via índice de participação do ICMS, 73% estão sendo absorvidos por municípios do Vale do Ribeira, Vale do Paraíba-Litoral Norte, Baixada Santista e RMSP. Se acrescidas as áreas de proteção de mananciais da RMSP e as unidades de conservação federais, essa absorção se elevará, estimativamente, para cerca de 85%. Esse acréscimo e a plena vigência da Lei n. 9.146/95, com a contrapartida das Prefeituras Municipais para recebimento da compensação financeira, presumivelmente provocarão dois efeitos: 1º) a destinação de maiores recursos para os municípios mais vocacionados para a preservação dos respectivos espaços protegidos e seu aproveitamento econômico, respeitando as restrições ambientais, e 2º) o desestímulo daqueles mais interessados em meramente mais um recurso não vinculado para reforço de suas finanças.

4.2 - Substituição pela Área Territorial

Para sanar as deficiências de critérios, compensações “em cascata”, privilégios de compensações indevidas e inconsistências das fontes de dados, propõe-se a substituição dos componentes de área inundada e de área preservada pelo de área territorial do município no Índice de participação do ICMS. A área é fixa, determinada por cartografia, e o novo critério poderia servir como limitação à tendência de mais redivisões políticas, que resultariam em novos municípios de áreas cada vez menores, como ocorreu no período 1985-91, com a criação de 70 municípios com área média de 215,5km², contra os 431,6km² dos municípios até então existentes. Adicionalmente, o critério da área territorial tende a ser mais justo, incluindo no índice do ICMS os municípios onde a geografia não permitiu o represamento de seus cursos d’água e a intensa urbanização ocupou as áreas de cultura e de preservação natural.

No índice do município, o componente área territorial seria determinado pela simples divisão da área territorial do município pela área total do estado, conservando o peso 1, soma dos pesos das áreas inundada e preservada.

Os resultados mostram alterações mais uniformes entre os grupos de municípios por faixa de população e, no total, atingiriam apenas 0,05% do ICMS distribuído em 2002 (Tabela 8).

5 - O COMPONENTE FIXO DO ÍNDICE DE ICMS

5.1 - Como o Componente é Atribuído

A atribuição do componente fixo ao índice de participação no ICMS dos municípios contraria o critério informado pela Secretaria da Fazenda. As discrepâncias são várias: 1) não é “fixo”, mas variável, pois resulta num valor diferente para cada município; 2) não é o rateio de 2% do total de ICMS a repartir entre os 645 municípios do estado desde que alguns não o recebem, perdendo até parte de seu índice formado com os demais componentes; 3) parte dos municípios que não receberam o componente no índice de 2000 o haviam recebido no ano anterior, e outros vieram a ser compensados no ano seguinte; e 4) em geral, não recebem o componente municípios de maiores índices.

Transparece uma intenção distributi-

TABELA 8 - Substituição das Áreas Inundada e Preservada pela Área Territorial no Índice de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS do Estado de São Paulo, 2000

Faixa de população em habitantes ¹	Índices				Diferenças	
	Área inundada	Área preservada	Soma	Área territorial	Índice 2000 (%)	ICMS distribuído em 2002 (R\$ mil) ²
Até 5 mil (180)	0,1005	0,0446	0,1451	0,1583	0,61	1.228
De 5 a 10 mil (115)	0,0952	0,0771	,01723	0,1477	-0,95	-2.288
De 10 a 20 mil (117)	0,1032	0,0955	0,1987	0,2091	0,27	967
De 20 a 50 mil (117)	0,1282	0,1277	0,2559	0,2563	0,05	37
De 50 a 100 mil (54)	0,0232	0,0774	0,1006	0,1062	0,05	521
De 100 a 500 mil (54)	0,0347	0,0498	0,0844	0,1021	0,06	1637
Acima de 500 mil (8)	0,0150	0,0279	0,0429	0,0203	0,05	-2.102
Total (645)	0,5000	0,5000	1,0000	1,0000	-	0

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

²Estimativa de R\$9,3 bilhões de ICMS distribuído em 2002.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002) e IBGE (2002a).

vista do componente fixo, procurando favorecer municípios com menores populações, valor adicionado e receita tributária própria. Entretanto, se este é o critério adotado não está explícito numa regra uniforme, além de parecer injusto que alguns municípios não recebam sua parte deste componente e ainda percam parte dos demais componentes de seus índices. Aliás, repartir mais não aumenta o tamanho do que é repartido, e para que alguns sejam favorecidos outros são prejudicados. A injustiça não é menor porque uns poucos perdem e muitos ganhem.

Os municípios paulistas de até 10 mil habitantes receberam, em 2002, 41% do componente fixo distribuído, que representou 20% de sua respectiva participação na cota de distribuição do ICMS. Porém, o repasse por habitante montou a R\$317,00, 35% superior à média (R\$249,00) repassada aos demais municípios (e os de 10 a 50 mil habitantes ainda receberam 12% menos que essa média). Além disso, são os micro e muito pequenos municípios, de até 10 mil habitantes, os que também mais recebem *per capita* de repasses do Fundo de Participação dos municípios (GOMES e MAC DOWELL, 2000). De outra parte, os valores absolutos parecem confundir os gestores do distributivismo fiscal do ICMS. Os 29 municípios paulistas que, em 2002, receberam 65% dos repasses do ICMS estão entre os mais populosos do estado e, para atender suas demandas por serviços e obras, procuram compensar suas menores transferências fiscais com aumento das receitas tributárias próprias. Segundo os dados da própria Secretaria da Fazenda, em 2000, a receita tributária própria por habitante dos 29 municípios de maiores índices

de participação no ICMS foi de R\$243,00, a dos micromunicípios de R\$28,00 e a dos demais de R\$95,00 (SECRETARIA, 2002).

Pelo Censo Demográfico (IBGE, 2003), a renda média do chefe de domicílio era de 3,2 salários mínimos nos municípios de até 10 mil habitantes e de 5,8 nos demais. Porém, segundo dados tabulados para este trabalho, são os micro e muito pequenos municípios os de renda mais concentrada, medida por uma *proxy* do índice de desigualdade de renda, a razão entre o número dos chefes de família que ganham acima de 10 salários mínimos por mês e o dos que ganham abaixo (POCHMANN e AMORIM, Org., 2003): o índice desses municípios era 0,085 e o dos demais municípios paulistas 0,172. Se tantos recursos contribuíssem para o desenvolvimento destes municípios, seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 2000 (PROGRAMA, 2002) não os mostraria como os de mais baixas médias entre todos do estado paulista: IDH-M médios de 0,763 para os micro e muito pequenos e 0,793 para os demais municípios, e no *ranking* estadual, ocuparam 75 das 100 últimas posições e 11 das 100 primeiras. Apenas 60 municípios de até 10 mil habitantes foram emancipados desde 1985 (em média há 10 anos), os demais têm em média 58 anos de emancipação (SEADE, 2002).

Resumindo, os micro e muito pequenos municípios paulistas têm menos população (densidade de apenas 18,4 habitantes por km², cinco vezes menor que a média dos demais municípios do interior do estado); na média, sua população é mais pobre, porém com a renda mais concentrada; recebem mais recursos de transferências fiscais da União e do estado por habitante; são me-

nos desenvolvidos, embora tenham quase cinco décadas de emancipação, 70% pertencentes a regiões de também menor desenvolvimento relativo; geram menos valor adicionado e arrecadam menos receitas tributárias próprias, e têm atividade econômica predominante na pecuária extensiva, de baixa produtividade.

Restaria indagar por que os micro e pequenos municípios paulistas passam por essa defasagem em seu desenvolvimento, em relação ao estado mais desenvolvido do País. As razões podem ser várias e de diferentes matizes, porém, sua busca e análise estão além do escopo deste trabalho. A política distributivista de impostos dá claras mostras de não estar contribuindo para o desenvolvimento integrado e sustentável desses municípios. A prioridade deve ser dada à saúde e à educação, para as quais são carreados recursos das três esferas de governo, federal, estadual e municipal, e no caso desses municípios pouco sobra para essas áreas, por comprometerem mais de 90% de suas receitas com a manutenção da administração e do legislativo municipais (GOMES e MAC DOWELL, 2000). De acordo com os registros administrativos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 31/12/2000, os empregados da administração pública direta e autárquica dos 180 municípios paulistas de população até 5 mil habitantes representavam a proporção de um para 25 habitantes, e os demais 464 municípios do Estado (exceto a capital), com média de 56 mil habitantes, tinham a proporção de um para 55. O total dos micromunicípios tinha 31% dos empregos formais na sua administração pública (eram 10% no Estado) e superavam os 30% do emprego na agropecuária (MINISTÉRIO, 2002).

5.2 - Um Componente para o Desenvolvimento

Considerando que a prioridade também dos municípios é o investimento na saúde e na educação de sua população, qualidade de vida indispensável para a melhora de renda, propõe-se que o índice de distribuição do ICMS contemple os municípios que demonstrem melhores níveis nas duas dimensões, a saúde e a educação⁸.

⁸A proposta não é original, tanto quanto as distorções criadas com a atribuição do componente fixo não é exclusiva do estado paulista. No Estado do Rio Grande do Sul o componente de participação fixa do índice, de 2,5%, foi

O IDH-M é calculado, em conjunto, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro, sob o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e apoio do IBGE. O índice contempla três dimensões: a longevidade; ou esperança de vida ao nascer; a escolaridade e a alfabetização; e a renda *per capita* (PROGRAMA, 2002). A divulgação do IDH-M fornece os indicadores de cada dimensão e o índice deles resultantes para todos os municípios brasileiros.

Para introdução do componente IDH-M no índice de participação do ICMS, seriam computadas as relações entre os indicadores de longevidade (IDHL) e de escolaridade (IDHE) de cada município com a referência total do estado, esta o resultado da multiplicação do valor mais alto atingido por algum município pelo número de municípios existentes (adotar-se o valor máximo do indicador coloca todos os municípios hierarquicamente subordinados a ele, diferente do que seria em relação à média do indicador). Como a soma destas relações não atingiria a unidade enquanto todos os municípios não obtivessem o valor 1,000 para os dois indicadores, o peso do componente no índice do ICMS (2%) deve ser rateado entre todos, proporcionalmente à respectiva relação obtida. O valor percentual do componente para cada município, IDH_i , será determinado por:

$$IDH_i = \left[\frac{IDHL_i}{IDHL_{j,max} \times N_i} + \frac{IDHE_i}{IDHE_{j,max} \times N_i} \right] \times \frac{x}{\sum_{i=1}^n \left[\frac{IDHL_i}{IDHL_{j,max} \times N_i} + \frac{IDHE_i}{IDHE_{j,max} \times N_i} \right]} \quad (3)$$

gradativamente reduzido desde 1999, e zerado em 2001, substituído por três outros componentes, que contemplam o inverso da taxa de evasão escolar e do coeficiente de mortalidade infantil, e uma pontuação no "Projeto Parceria", relativa a um Plano de Ações de Mútua Colaboração entre o Estado e o Município. Em 2002, o conjunto dos dez municípios de maiores índices (36,4%) e com 31,6% da população receberam 61,4% a mais *per capita* que o conjunto dos dez municípios de menores índices (0,2%) e com 0,3% da população. No Estado de São Paulo, os dez municípios que juntos têm uma participação de 49,1% na distribuição e 41,1% na população receberam 8,2% a menos *per capita* que os dez municípios de menores índices que têm, respectivamente, 0,6% e 0,4%. Os dados e informações sobre o índice de retorno do ICMS no Rio Grande do Sul estão disponíveis em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/AIM/>, acesso em: 24 maio 2002.

onde $IDHL_i$ e $IDHE_i$ são, respectivamente, os indicadores de longevidade e de escolaridade de cada município, $IDHL_{j,max}$ e $IDHE_{j,max}$ os valores mais altos atingidos por um município nos mesmos indicadores e N_i o número de municípios.

Os resultados revelam, principalmente, a correção da injustiça do grupo de municípios de população entre 50 e 100 mil habitantes, prejudicados no índice do ICMS de 2000 (Tabela 9). Por faixa de população, o novo componente dividido pelo número de municípios mostra-se pouco divergente, crescendo dos de menor população para os maiores à razão exponencial de, aproximadamente, 1% por faixa. Individualmente, o novo componente é inteiramente uniforme, proporcional aos estágios relativos de desenvolvimento social dos municípios, que já se têm aproximado bastante na última década. Como a tendência é de um crescimento maior ainda dos indicadores dos municípios hoje menos desenvolvidos, no futuro se poderá atingir a desejável igualdade entre todos.

Comparando todas as alterações propostas para as regiões administrativas, posto que não foi possível determinar o componente de produtividade agrícola para cada município, as composições do índice regional, vigente em 2000, e a decorrente destas propostas, assim como o resumo das modificações mostram o resultado da incidência de mais ou menos distorções apresentadas para os municípios por faixa de população (Tabelas 10, 11 e 12).

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo esclarecer aspectos, critérios, propostas e consequências para um tema de grande importância e gravidade para todos os municípios paulistas, qual seja, a da transferência fiscal de sua principal fonte de recursos orçamentários, a participação na cota de distribuição do ICMS arrecadado pelo Estado. Infelizmente, a condição econômica extremamente desigual entre os municípios, situação que reproduz a de estados e outros municípios brasileiros, e o sistema tributário vigente no País, tornam necessária uma nova política de repartição fiscal, ao mesmo tempo que mantém a dependência dos entes federativos que arrecadam menos daqueles que arrecadam mais, no caso, municípios em relação aos Estados e estes em relação à União. Embora esta situação não possa ser sanada a curto e médio prazo, como desejável, de outra parte podem ser corrigidas as distorções da distribuição, no caso as apontadas para o ICMS no Estado de São Paulo. E estas distorções são de ordem conceitual, procedural e de fontes de dados. As mudanças da forma de distribuição envolvem alteração de lei estadual, seja esta iniciativa do poder executivo, seja do legislativo. Porém, as que envolvem procedimentos e fontes de dados são da alçada do órgão responsável pela atribuição do índice, a Secretaria da Fazenda. Estarão sendo sanados, também, casos de injustiça, que poderiam vir a ser subme-

TABELA 9 - Introdução de Índices de Desenvolvimento Humano em Substituição ao Componente Fixo do Índice de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS do Estado de São Paulo, 2000

Faixa de população em habitantes ¹	Índice				Diferenças do	
	Componente fixo	Longevidade da população	Escolaridade da população	Soma	Índice 2000 (%)	ICMS distribuído em 2002 (R\$ mil) ²
Até 5 mil (180)	0,5692	0,2782	0,2721	0,5503	-0,87	-1.758
De 5 a 10 mil (115)	0,3805	0,1776	0,1763	0,3539	-1,02	-2.474
De 10 a 20 mil (117)	0,4176	0,1816	0,1805	0,3621	-1,42	-5.162
De 20 a 50 mil (117)	0,4246	0,1822	0,1728	0,3650	-0,69	-5.542
De 50 a 100 mil (54)	-0,3107	0,0844	0,0869	0,1713	4,23	44.826
De 100 a 500 mil (54)	0,3567	0,0836	0,0879	0,1715	-0,65	-17.224
Acima de 500 mil (8)	0,1621	0,0124	0,0135	0,0259	-0,32	-12.666
Total (645)	2,0000	1,0000	1,0000	2,0000	-	0

¹Entre parênteses consta o número de municípios.

²Estimativa de R\$9,3 bilhões de ICMS distribuído em 2002.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002) e Programa (2002).

TABELA 10 - Composição Vigente do Índice de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS, Regiões Administrativas do Estado de São Paulo, 2000

Região Administrativa ¹	Componentes do índice (%)							Sub-total	Com- ponente fixo	Índice total
	Valor adicio- nado	Popu- lação	Receita tributária própria	Área cultivada	Área inundada	Área preser- vada				
Araçatuba (43)	59,81	12,01	1,46	13,48	5,71	0,15	92,62	7,38	1,9737	
Baixada Santista (9)	74,32	14,23	10,53	0,06	0,00	1,36	100,49	-0,49	3,6455	
Barretos (19)	61,25	13,13	1,46	12,30	1,54	0,00	89,67	10,33	1.0582	
Bauru (39)	61,98	15,81	2,20	10,63	1,83	0,77	93,21	6,79	2.1259	
Campinas (90)	84,00	10,58	2,97	1,78	0,12	0,29	99,74	0,26	17.8998	
Central ² (26)	68,32	14,14	2,54	7,11	0,34	0,30	92,75	7,25	2.1256	
Franca (23)	65,48	15,35	2,03	11,28	1,00	0,06	95,21	4,79	1.4667	
Marília (51)	55,05	15,98	2,39	14,87	0,82	0,21	89,33	10,67	1.9519	
Presidente Prudente (53)	47,21	16,22	2,36	20,07	3,30	0,70	89,87	10,13	1.7198	
Registro (14)	30,44	18,53	3,39	8,11	0,12	29,05	89,63	10,37	0.5020	
Ribeirão Preto (25)	73,74	14,69	3,32	5,02	0,00	0,15	96,92	3,08	2.5387	
São José dos Campos (39)	88,96	8,56	2,37	1,59	0,34	0,91	102,73	-2,73	8.1743	
São José do Rio Preto (96)	55,30	15,45	2,30	12,24	2,86	0,08	88,23	11,77	2.9395	
São Paulo (39)	78,12	13,56	7,15	0,03	0,05	0,10	99,02	0,98	46.2628	
Sorocaba (79)	66,72	15,45	2,69	7,69	1,44	1,44	95,43	4,57	5.6157	
Total (645)	76,00	13,00	5,00	3,00	0,50	0,50	98,00	2,00	100,00	

¹Entre parênteses consta o número de municípios.²A sede é Araraquara.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002).

TABELA 11 - Composição Proposta do Índice de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS, Regiões Administrativas do Estado de São Paulo, 2000

Região Administrativa ¹	Componentes do índice (%)							Subtotal	IDH-M	Índice total
	Valor adicionado	Popu- lação	Receita tributária própria	Produ- tividade agrícola	Área territorial					
Araçatuba (43)	64,15	12,88	1,57	10,05	4,05		92,71	7,29	1,8400	
Baixada Santista (9)	68,30	13,07	9,68	8,00	0,24		99,30	0,70	3,9663	
Barretos (19)	61,85	13,26	1,47	14,56	3,21		94,34	5,66	1,0480	
Bauru (39)	64,40	16,43	2,29	7,76	3,19		94,07	5,93	2,0458	
Campinas (90)	82,97	10,45	2,94	1,46	0,61		98,43	1,57	18,1214	
Central ² (26)	68,06	14,08	2,53	9,44	2,10		96,21	3,79	2,1338	
Franca (23)	62,84	14,73	1,95	13,05	2,72		95,29	4,71	1,5284	
Marília (51)	58,01	16,84	2,52	10,12	4,03		91,52	8,48	1,8523	
Presidente Prudente (53)	53,77	18,48	2,69	7,90	6,34		89,19	10,81	1,5100	
Registro (14)	27,20	16,56	3,03	36,98	8,70		92,47	7,53	0,5617	
Ribeirão Preto (25)	70,40	14,02	3,17	8,05	1,41		97,04	2,96	2,6594	
São José dos Campos (39)	86,04	8,28	2,30	1,18	0,77		98,56	1,44	8,4515	
São José do Rio Preto (96)	59,93	16,74	2,49	6,06	3,79		89,01	10,99	2,7124	
São Paulo (39)	78,19	13,57	7,16	0,75	0,07		99,74	0,26	46,2219	
Sorocaba (79)	70,08	16,23	2,82	3,36	3,08		95,57	4,43	5,3471	
Total (645)	76,00	13,00	5,00	3,00	1,00		98,00	2,00	100,00	

¹Entre parênteses consta o número de municípios.²A sede é Araraquara.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002) e das seções 3.3, 4.2, 5.2 deste trabalho.

TABELA 12 - Diferenças entre Índices Vigente e Proposto de Participação dos Municípios na Distribuição do ICMS, Regiões Administrativas do Estado de São Paulo, 2000

Região Administrativa	Índice		Diferença		ICMS distribuído em 2002 (R\$ mil) ¹
	Vigente	Proposto	Índice	%	
Araçatuba	1,9737	1,8400	-0,1337	-6,77	-12.434
Baixada Santista	3,6455	3,9663	0,3209	8,80	29.840
Barretos	1,0582	1,0480	-0,0102	-0,96	-949
Bauru	2,1259	2,0458	-0,0801	-3,77	-7.448
Campinas	17,8998	18,1214	0,2215	1,24	20.602
Central	2,1256	2,1338	0,0082	0,39	763
Franca	1,4667	1,5284	0,0617	4,21	5.739
Marília	1,9519	1,8523	-0,0996	-5,10	-9.265
Presidente Prudente	1,7198	1,5100	-0,2099	-12,20	-19.517
Registro	0,5020	0,5617	0,0597	11,90	5.556
Ribeirão Preto	2,5387	2,6594	0,1207	4,75	11.223
São José dos Campos	8,1743	8,4515	0,2773	3,39	25.785
São José do Rio Preto	2,9395	2,7124	-0,2270	-7,72	-21.114
São Paulo	46,2628	46,2219	-0,0409	-0,09	-3.803
Sorocaba	5,6157	5,3471	-0,2686	-4,78	-24.978
Total	100,0000	100,0000	0,0000	-	0

¹ Estimativa de R\$9,3 bilhões de ICMS distribuído em 2002.

Fonte: Elaborada a partir de dados da Secretaria (2002) e das seções 3.3, 4.2, 5.2 deste trabalho.

tidos à apreciação judicial senão, sob certa ótica, poderem sugerir favorecimentos indevidos e inevitáveis repercussões políticas⁹.

Parte significativa das alterações propostas se refere a componentes do índice relativos à ocupação do espaço territorial, em especial pela atividade agropecuária. O estado mais industrializado do País detém a liderança no valor da produção e da exportação de produtos agrícolas. Em cerca de 90% dos municípios paulistas, os agronegócios se constituem em atividade significativa e, em mais da metade deles, é a atividade econômica mais importante. Entretanto, a produtividade agrícola é bastante desigual entre regiões e respectivos municípios do estado. O incremento da atividade e da produtividade agrícolas são agora temas prioritários da política do governo estadual, encetada pela recente constituição dos Pólos Regionais de Desenvolvimento

⁹ Comunicado da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, por meio de sua Coordenadoria de Administração Tributária - Comunicado CAT-29, de 13/5/2002, DOE de 14/05/2002 - procura esclarecer alguns aspectos dos critérios e cálculos do índice de participação dos municípios, a título de quota-parte de receita do ICMS, declarando-se motivada por dúvidas que estariam sendo levantadas por terceiros junto a algumas prefeituras municipais, inclusive com a oferta "...da propositura de medidas judiciais".

Rural e a criação da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios.

No âmbito de políticas públicas, será conveniente refletir sobre a continuidade do distributivismo fiscal a beneficiar mais os micro e muito pequenos municípios. Se, mesmo com o benefício, e após muitos anos decorridos, os municípios não se desenvolvem pelo menos para alcançar a média do Estado, será justo e oportuno indagar se a população dos municípios que cedem parte da arrecadação considera um dever cívico custear a manutenção de tantas administrações e legislativos municipais. A Emenda Constitucional n. 15, de 1996, que modificou o art. 18º da CF, pode ter arrefecido o ímpeto de criação de novos municípios, porém, não avançou sobre conceitos e parâmetros que visem assegurar, além da político-administrativa do desmembramento, a necessária viabilidade sócio-econômica da nova entidade federativa. Assim, as propostas contemplam também a eliminação de critérios distributivistas nos repasses da cota do ICMS estadual, para introduzir conceitos e critérios que estimulem medidas em prol da aceleração e sustentação do desenvolvimento local com ações engendradas e executadas em nível dos municípios.

LITERATURA CITADA

ANDRIETTA, A. J. Desempenho agrícola e desenvolvimento: uma análise regionalizada do estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 43-55, fev. 2002.

_____. Salários e produtividade no setor agropecuário regional do estado de São Paulo. **Informações Econômicas**. São Paulo, v. 33, n. 5, p. 40-49, maio 2003.

BANCOIEA. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/vp-0402.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2002.

CAMARGO FILHO, W. P. de. **Estatísticas da produção agrícola no estado de São Paulo**. São Paulo: IEA, 1990. 218 p. (Ser. inf. estat. agric., 2/90).

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. (2000). **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Disponível em: <www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 10 maio 2000.

GONÇALVES, J. S. et al. Distribuição da malha viária rural e da produção agropecuária municipal do estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 41-91, jan. 2003.

IBGE. **Banco de Dados SIDRA**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/default.asp?z=t&o=3>>. Acesso em: 6 maio 2002a.

_____. **Banco de Dados SIDRA**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/agric/default.asp?z=t&o=10>>. Acesso em: 6 maio 2002b.

_____. **Censo Populacional 2000**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 6 fev. 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **RAIS online**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Menu/Estatisticas/Pdet/Acesso/RaisOnLine.asp>>. Acesso em: 3. set. 2002 (necessários código e senha de acesso).

PEREZ, L. H. (2002). **Distribuição geográfica da bananicultura no estado de São Paulo, 1983-2001**. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/fpublic.htm>>. Acesso em: 10 maio 2002.

PINO, F. A. Área cultivada e ICMS. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 7-14, mar. 1999.

_____. Projeto LUPA: uma odisséia. _____, São Paulo, v. 30, n. 11, p. 65-68, nov. 2000.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. 221p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Novo Atlas do Desenvolvimento no Brasil (2002)**. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/IDHM-BR%20Atlas%20Webpage/index.asp>>. Acesso em: 17 jan. 2003.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de participação dos municípios**. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/dipam/>>. Acesso em: 8 maio 2002.

SEADE. **Histórico da formação dos municípios**. Disponível em: www.seade.gov.br/500anos/. Acesso em: 11 jun. 2002.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 705-6.

**ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO
ICMS DO ESTADO DE SÃO PAULO:
uma proposta para sua recomposição e aperfeiçoamento**

RESUMO: O repasse da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Estado de São Paulo a seus municípios constitui para estes a principal fonte de receita tributária, sendo atribuído por um índice de participação calculado anualmente. Algumas distorções se detectaram na composição vigente, devido a componentes que conceituam a ocupação do território e não a produtividade da área ocupada, e de outra parte por critérios atribuídos de forma arbitrária, não uniforme e até injusta, manifestando uma política de beneficiar na distribuição municípios de menores população e receitas. O trabalho procura evidenciar a inconsistência de conceitos, critérios e políticas e justificar uma proposta de recomposição do índice tendente à correção das distorções e a adoção de políticas e critérios convergentes com o objetivo de estimular o desenvolvimento integrado e sustentável de todos os municípios do estado.

Palavras-chave: repartição fiscal, produtividade agrícola, políticas públicas, desenvolvimento local.

**TAX REVENUE APPORTIONMENT OF ICMS TO MUNICIPAL
DISTRICTS IN SÃO PAULO STATE:
a proposal for its remaking and improvement**

ABSTRACT: The transfer of the collected São Paulo State goods and services circulation tax (ICMS) entitle municipal districts to their main taxation revenue. This value is assigned based on a tax revenue apportionment calculated yearly. A few distortions were found regarding the current composition of this rate, mainly for two reasons. First, because some of its components conceptualize occupied territory, rather than productivity of the occupied area. And second, because there are non-standard and unfair criteria intending to benefit municipal districts with small population and small taxation revenues. This article intends to show the inconsistency of concepts, criteria and policies and to justify a proposal for the remaking of this participation rate so as to correct the distortions, as well as orchestrate policies and criteria that will foster integrated and sustainable development of all municipal districts in the state.

Key-words: tax revenue apportionment, agricultural productivity, public policies, local development.

Recebido em 14/03/2003. Liberado para publicação em 02/06/2003.