

O ICMS E SUA POTENCIALIDADE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EDUCACIONAL*

Armando Amorim Simões^I

Erika Amorim Araújo^{II}

RESUMO

O presente estudo analisa os regimes redistributivos da cota-parte do ICMS destinada aos municípios adotados pelas diferentes unidades da federação. Em particular, investiga os regimes redistributivos de ICMS que tenham a educação em sua fórmula de participação municipal na cota de até ¼ dos 25% destinados aos municípios em cada estado. Identifica as dimensões da educação que são consideradas e como tal componente educacional afeta a distribuição dos recursos oriundos do ICMS. É apresentada uma tipologia de transferências intergovernamentais, com destaque para as transferências condicionadas a resultados educacionais, a partir da qual o caso do ICMS brasileiro é situado. As legislações estaduais são listadas e analisadas quanto à forma com que a parte discricionária definida por lei estadual é distribuída entre

* O presente artigo toma por base os resultados de trabalho de consultoria intitulado *Distribuição da parcela discricionária da cota-parte do ICMS: análise dos mecanismos existentes e proposição de alternativas para adoção de medidas voltadas à melhoria da qualidade do ensino*, contratado no Projeto Pnud BRA/15/002 – Expansão da capacidade institucional para o estabelecimento de indicadores das atividades de ensino no país, sob o Edital 2018-013.

^I PhD em educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. É da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

^{II} Mestre em economia pela Universidade de Campinas (Unicamp). Consultora especialista em financiamento de políticas públicas com diversos serviços prestados para órgãos de governo, associações civis e organismos internacionais.

os municípios. Além disso, são levantados os casos dos estados que utilizam critérios educacionais para a repartição do ICMS, com destaque para o caso do Ceará, único estado brasileiro a utilizar como critério a melhoria de indicadores de resultados educacionais na aprendizagem com percentual expressivo na cota-parte do ICMS. A última seção tece conclusões sobre o espaço para utilização de incentivos tributários nos municípios brasileiros como instrumento indutor de políticas com base em resultados.

Palavras-chave: educação básica; financiamento; ICMS; incentivos fiscais; resultados educacionais.

INTRODUÇÃO

Os desafios colocados no Plano Nacional de Educação (2014-2024) em relação à universalização e melhoria da qualidade da educação podem se valer de políticas que possam contribuir na criação de incentivos locais para a melhoria dos resultados dos sistemas municipais de ensino.

Um campo de instrumentos de políticas para gerar mudanças educacionais ainda pouco explorado no Brasil é o dos *instrumentos econômicos*, ou seja, o dos mecanismos que utilizam variáveis econômicas para alcançar objetivos, afetando a relação custo-benefício dos agentes e gerando, assim, incentivos (desincentivos) para comportamentos desejáveis (indesejáveis) do ponto de vista do resultado social agregado. Tais instrumentos possuem o atrativo de serem de menor grau coercitivo comparado à regulação, tipificada na forma tradicional do tripé comando-controle-sanção sobre os agentes econômicos, agentes sociais e agentes governamentais subnacionais. Sem gerar obrigações por parte do destinatário da política, os incentivos/desincentivos criados pelos instrumentos econômicos são eficazes na medida em que são capazes de diminuir/aumentar os custos envolvidos na adoção/não adoção de determinados comportamentos, ações, escolhas, prioridades etc. e, assim, induzir a mudanças socialmente desejáveis.

Os municípios são entes públicos cujo grau de participação no bolo tributário constitui um elemento de interesse permanente das autoridades locais. O aumento da participação municipal no que tange às receitas tributárias oriundas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)¹ é, dentro das regras constitucionais atuais, possível no espaço deixado pelo inciso II, parágrafo único, do artigo 158 da Constituição Federal. A parcela de 25% do ICMS que cabe aos municípios tem como regra redistributiva uma fração de, no mínimo, $\frac{3}{4}$

¹ Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.

vinculada ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios. A fração complementar, de até $\frac{1}{4}$ da parcela destinada aos municípios, pode ser redistribuída segundo critérios a serem definidos em lei estadual.

Esse espaço constitucional delegado à legislação dos estados vem sendo utilizado para a criação de instrumentos econômicos de política pública com objetivo de induzir, no nível municipal, à adoção de políticas específicas ou para compensar ou premiar os municípios por resultados em campos diversos da gestão de políticas públicas, tais como meio ambiente, saúde, saneamento e educação. Um exemplo clássico na literatura é o chamado “ICMS ecológico”, que foi inicialmente instituído no estado do Paraná, no ano de 1991, e que está presente hoje em 15 estados brasileiros (Mattei; Meirelles Neto, 2015) com o propósito de incentivar a conservação e manutenção da qualidade ambiental no território municipal. Os municípios com menor protagonismo econômico na composição do ICMS estadual podem ganhar participação na repartição como resultado dos benefícios ambientais gerados em seu território, que potencialmente geram valor social agregado para além de suas fronteiras.

Pouco se conhece sobre os regimes redistributivos diferenciados da cota-parte do ICMS destinada aos municípios adotados pelas diferentes unidades da federação, seus efeitos práticos quanto aos ganhos e perdas de participação naquele tributo e sobre os efeitos sociais ou econômicos esperados e alcançados nos campos específicos de política pública. Em particular, aqui interessa investigar os regimes redistributivos de ICMS que tenham a *educação* em sua fórmula de participação municipal na cota de até $\frac{1}{4}$ dos 25% destinados aos municípios em cada estado. São objetivos deste estudo: conhecer quais estados adotam a educação como critério redistributivo, as formas como a educação compõe tais regimes de repartição diferenciados, que outras áreas de política concorrem com a educação como critério de redistribuição, que dimensões da educação são consideradas, como tal componente educacional afeta a distribuição dos recursos oriundos do ICMS e que estudos/avaliações existem sobre os efeitos do uso desse instrumento. É esperado que existam diferentes regras redistributivas do ICMS estadual, utilizando ou não critérios educacionais, com foco ou não nos resultados de aprendizagem.

A análise e proposição de alternativas inovadoras no campo fiscal, que partam do regime de repartição das receitas tributárias entre estados e municípios, conforme disposto na Constituição Federal, e se valham dos espaços ali existentes ou ampliados para o aprimoramento da cooperação federativa em prol do esforço nacional para fazer avançar a qualidade da educação básica no País, é uma possibilidade ao alcance dos gestores públicos, ainda que em tempos de crise fiscal. O Plano Nacional de Educação 2014-2024, à semelhança dos que o antecederam, não deixou de trazer em suas diretrizes para a agenda nacional o compromisso com a melhoria dos resultados de aprendizagem. Fazem falta, no entanto, políticas

que estimulem os gestores locais a liderarem, incentivarem e valorizarem as escolas, gestores escolares, docentes e alunos a melhorarem a aprendizagem e, por conseguinte, o desempenho nos exames estaduais/nacional e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), contribuindo assim para o alcance da meta de melhoria da qualidade do PNE.

Na próxima seção, é apresentada uma tipologia de transferências intergovernamentais, com destaque para as transferências condicionadas a resultados educacionais. O caso do ICMS brasileiro é situado nesse marco de referência. A Seção 2 discute a cota-parte do ICMS municipal, investigando as legislações estaduais e como a parte discricionária definida por lei estadual é distribuída entre os municípios. Além disso, são apresentados os casos dos estados que utilizam critérios educacionais para a repartição do ICMS, com destaque para o caso do Ceará, único estado brasileiro a utilizar como critério a melhoria de indicadores de resultados educacionais na aprendizagem, com percentual expressivo na cota-parte do ICMS. A última seção tece conclusões sobre o espaço para utilização de incentivos tributários nos municípios brasileiros como instrumento indutor de políticas com base em resultados.

1 INCENTIVOS FISCAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO: MARCO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL

1.1 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO INTERGOVERNAMENTAL: UMA TIPOLOGIA

Em grande parte dos países em desenvolvimento, uma larga fração das despesas públicas de entes subnacionais são financiadas por transferências intergovernamentais, correspondendo em média a cerca de 60% do total da necessidade de financiamento desses entes (Boadway; Shah, 2007). Uma outra característica dos regimes de repartição fiscal nos países em desenvolvimento é estarem, em larga medida, não vinculados a objetivos nacionais ou mesmo regionais, restringindo sua finalidade à repartição de receitas tributárias com propósito de promover maior equidade entre os entes subnacionais, preservando a autonomia desses entes quanto à decisão alocativa.

Em linhas gerais, as transferências intergovernamentais podem ser classificadas em função do nível de vinculação existente quanto ao propósito do gasto (Boadway; Shah, 2007). Há as transferências *vinculadas a gastos específicos*, por exemplo, para financiar projetos, créditos, insumos, bolsas etc. Em um nível intermediário de vinculação há as transferências *vinculadas a campos de gastos*, que englobam uma área de aplicação inteira como educação, saúde, assistência, meio ambiente etc. Finalmente, há as transferências *livres de vinculação*, ou seja, cuja aplicação não se

restringe a nenhum propósito específico ou campo de gastos. Essa última vai compor o conjunto das “receitas livres” do ente subnacional (Figura 1).

Uma característica das *transferências livres de vinculação* é a não obrigatoriedade do gasto, o que permite que os entes subnacionais utilizem uma eventual margem adicional desse tipo de receita para reduzir impostos locais por meio de isenções, reduções, anistias etc. Podem também aplicar na redução de dívidas, criar superávit nas contas públicas e gerar poupança pública. O aumento do gasto em políticas públicas nesse caso, quando ocorre, é de livre decisão alocativa do ente subnacional. Já as transferências com algum grau de vinculação estão, em geral, sujeitas ao escrutínio público quanto à finalidade dos gastos e sua aplicação pelos governos subnacionais. As transferências, por outro lado, podem também induzir ao baixo esforço fiscal do ente subnacional (Shah, 1991), uma vez que haveria aqui um efeito de substituição fiscal².

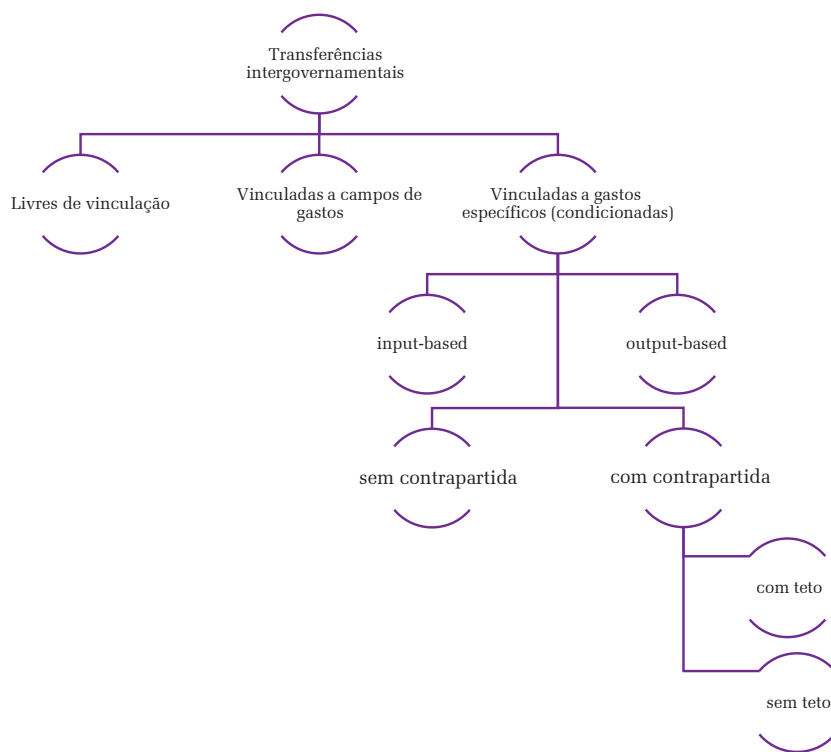


FIGURA 1
TIPOLOGIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados de Boadway e Shah (2007).

² Por exemplo, no caso dos municípios brasileiros, aumentar o IPTU é menos palatável politicamente ao prefeito do que pleitear aumento das transferências das demais esferas de governo.

As *transferências vinculadas a gastos específicos* (ou *condicionadas*) podem ser *mandatórias* (definidas por lei) ou *discricionárias*. Sua característica central é ser um instrumento econômico de incentivo para que entes subnacionais realizem ações visando propósitos específicos a partir do financiamento condicionado por meio dessas transferências. Portanto, trata-se de uma transferência condicionada ao gasto com a provisão de insumos específicos (*input-based*) ou a produção de resultados específicos (*output-based*) pelos entes subnacionais. O primeiro tipo é mais restritivo, pois está vinculado aos tipos de insumos que podem ser objeto de aquisição com os recursos transferidos (compra de alimentos perecíveis, aquisição de mobiliário escolar, compra de ônibus escolar, pagamento de tutores etc.). O segundo tipo é menos restritivo e preserva maior autonomia do ente subnacional na decisão sobre a alocação do gasto, condicionado que um certo produto seja gerado (refeição servida, sala de aula equipada, aluno transportado, aulas de reforço dada etc.). Os resultados vinculados às transferências podem ainda incluir mudanças junto aos destinatários da política (mudança nos hábitos alimentares, mudança nas estratégias de ensino, alteração na matriz energética etc.) ou transformações sociais, passíveis de aferição por meio de indicadores (redução da mortalidade infantil, melhoria do desempenho na aprendizagem, redução das emissões de carbono etc.). Nesse caso, a combinação de insumos fica livre à decisão do gestor, sendo vinculado o que se espera que seja entregue à sociedade.

Ainda, as transferências condicionadas podem ser *com contrapartida*, quando o ente subnacional deve financiar um percentual do gasto com recursos próprios, ou *sem contrapartida*, quando não há essa exigência. No caso da contrapartida, a transferência pode se dar com ou sem *teto* de participação da esfera governamental que realiza a transferência. Por exemplo, no caso da transferência condicionada com contrapartida e teto, o recurso transferido pode seguir uma lógica de equiparação ao montante alocado pelo ente subnacional para o propósito proposto, até um determinado limite, a partir do qual não mais se eleva o valor da participação do ente que transfere o recurso. Se não houver teto, a transferência não encontra limite normativo, podendo o ente que transfere equiparar a alocação do ente subnacional sem que haja um limite específico. A existência de contrapartida atribui mais responsabilidade ao ente recipiente quanto às ações desenvolvidas, ao mesmo tempo que pode inviabilizar a transferência para entes subnacionais com baixa capacidade fiscal para prover a contrapartida. Nesse caso, é recomendável que a contrapartida seja inversamente proporcional à capacidade fiscal do ente subnacional. Já as transferências condicionadas *sem contrapartida* são em geral utilizadas para promover propósitos de alto valor para o governo que transfere e de baixo valor para o ente subnacional, portanto responde a uma ausência de interesse do ente subnacional pelo propósito que motiva o ente que realiza a transferência.

1.2 TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS A RESULTADOS

Entre os tipos descritos na Figura 1, as transferências condicionadas a resultados (*outputs*) sem contrapartida são consideradas preferíveis quando o objetivo é alcançar resultados específicos em uma área de política pública que dependem do desempenho dos entes subnacionais (caso típico da área de educação no Brasil). Tais transferências, como visto acima, não são condicionadas a gastos em insumos específicos, preservando a liberdade alocativa do ente subnacional. Contudo, os efeitos esperados das escolhas alocativas são cotejados com os resultados objetivados pelo ente que realiza a transferência. Portanto, espera-se que, a partir da contratualização em torno de resultados, o desempenho do ente subnacional naquela área específica de política pública melhore. Essas transferências também são denominadas *transferências orientadas a resultados (outputs)*. Tais resultados, em geral, são os de curto prazo (ou imediatos) que resultam da eficácia dos produtos (bens e serviços) em gerar as mudanças desejadas naqueles que são beneficiados pela intervenção. Os resultados de médio e longo prazos fogem em boa medida da governabilidade do gestor, pois sofrem influência de inúmeros fatores de contexto que podem afetar os resultados esperados de múltiplas formas.

O foco das transferências condicionadas a resultados dá aos gestores maior autonomia e flexibilidade quanto ao desenho dos projetos, a alocação dos recursos e a estratégia de intervenção, passando a focar a atenção gerencial no modelo lógico da intervenção e nos indicadores de resultados que se quer alcançar. Há, portanto, várias alternativas de intervenção que podem ser consideradas na produção dos resultados esperados. Os recursos são, em geral, autorizados e distribuídos por critérios demográficos sobre os potenciais destinatários da política (por exemplo, número de alunos), em vez de por considerações sobre a estrutura de gastos proposta em projetos submetidos para receber financiamento. A eficácia da estratégia de intervenção proposta e sua implementação é colocada à prova, mais do que o tipo de gasto produzido pela transferência. Há nesse tipo de transferência uma maior *accountability* quanto aos fins da política pública, tornando mais evidente para a sociedade a eficácia das escolhas governamentais em produzir as mudanças necessárias. É sob esse escrutínio público que se dá o julgamento do mérito da intervenção governamental, ou seja, se foi ou não capaz de alcançar os resultados esperados e as metas de desempenho pretendidas. Perdem importância os aspectos tradicionais de avaliação normativa sobre o uso “adequado” dos recursos pela análise do cumprimento das normas de execução de um programa ou política. Portanto o foco da avaliação se volta menos “para dentro” da máquina pública e mais “para fora”, para o que essa máquina é capaz de produzir de valor social e a que custo. Em vez do controle estrito sobre insumos e processos sem preocupação com os resultados, foca-se nesses últimos para avaliar a ação pública.

Por outro lado, as transferências condicionadas a resultados preveem consequências para os agentes da política pública caso falhem sistematicamente em gerar os resultados esperados. Sejam esses agentes da esfera estatal ou não estatal, o baixo desempenho ou o fracasso na obtenção de resultados pode ensejar desde o constrangimento público até a redução ou descontinuidade da transferência condicionada. Coloca-se aqui uma difícil escolha quanto ao grau de sanção a ser aplicada nesses casos, visto que as razões para o fracasso total ou parcial devem ser conhecidas para não prejudicar os destinatários da política pela falha dos seus agentes ou, ainda, por sua baixa capacidade institucional.

1.3 TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS A RESULTADOS NA EDUCAÇÃO

No campo da educação, Lee e Medina (2019) exploram a literatura desde 2000 sobre como os mecanismos de *financiamento baseados em resultados* (FBR) podem influenciar atores relevantes do sistema de ensino nos países em desenvolvimento, como professores, estudantes e famílias, escolas e governos, contribuindo para gerar impactos positivos nos resultados educacionais. As formas mais usais dos mecanismos de FBR são os bônus no caso de professores e escolas (prêmios, adicional salarial por desempenho etc.) e transferências condicionadas de renda, no caso de famílias e alunos. Com relação a governos, há pouca evidência sobre os impactos do FBR e grande parte dela está ligada a financiamentos por organismos multilaterais e agências de desenvolvimento, no setor de educação, em governos nacionais.

A racionalidade intrínseca do FBR, no caso dos professores, é de que o incentivo colocado gera maior esforço e dedicação à atividade de ensino, maior compromisso com os resultados de aprendizagem e com o desempenho profissional (Lazear, 2003). Por exemplo, a redução do absenteísmo por parte dos professores, como resultado de um vínculo entre bônus e frequência regular às aulas, pode ocasionar melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos pelo simples fato de que aumenta o número de horas de efetivo trabalho pedagógico em sala de aula. Ainda, o pagamento de bônus pela melhoria nos indicadores de aprendizagem funcionaria como um fator de motivação e reconhecimento pelo esforço empreendido pelo professor no enfrentamento das dificuldades de aprendizagem de seus alunos. Lee e Medina (2019) mostram que os impactos do FBR variam bastante em função do contexto, sendo pouco relevantes nos países desenvolvidos (onde os salários médios são relativamente altos) e mais promissores em contextos em que os bônus representam uma fração não desprezível na remuneração docente.

No caso das famílias, o tipo de FBR mais estudado são os programas de transferência condicionada de renda (como o Bolsa Família, no Brasil), que vinculam

o repasse de recursos direto às famílias ao cumprimento de um conjunto de condicionalidades associadas ao desenvolvimento do capital humano, em geral ligadas à nutrição, prevenção em saúde e frequência à escola (Handa; Davis, 2006; Valencia Lomelí, 2008; Fiszbein; Schady, 2009). Nesse caso, a transferência de renda opera compensando os custos de oportunidade que as famílias de baixa renda enfrentam ao manter seus filhos na escola e fora de atividades laborais ou, ainda, aumentando a percepção dessas famílias do valor associado à educação.

O impacto das transferências condicionadas sobre a permanência na escola e na maior frequência escolar são resultados positivos que tendem a afetar o desempenho dos alunos na aprendizagem, as taxas de promoção e de concluintes e os anos de escolaridade média (Cacciamali; Tatei; Batista, 2010; Melo; Duarte, 2010; Glewwe; Kassouf, 2012; Simões; Sabates, 2014). Além disso, há os efeitos diretos sobre a redução da extrema pobreza e de melhor inserção futura das crianças beneficiárias no mercado de trabalho, interrompendo assim o ciclo geracional da pobreza (Soares *et al.*, 2006, Soares *et al.*, 2007; Bohn *et al.*, 2014).

A terceira forma de FBR cria incentivos às escolas e suas equipes de gestão por meio de bônus ou prêmios que incrementam o recurso discricionário da escola mediante o alcance de resultados. A racionalidade intrínseca do incentivo é a de que as escolas são capazes de operar mudanças na gestão e em suas estratégias de ensino-aprendizagem de forma a melhorar os resultados educacionais, mas há baixa motivação para se empenharem nessa tarefa. As transferências condicionadas a resultados reconheceriam o esforço das equipes escolares e o valor da sua gestão em melhorar o desempenho escolar. Lee e Medina (2019) destacam que avaliar o impacto do FBR nesse caso é mais difícil, pois esse, em geral, vem acompanhado de um conjunto de medidas que também afetariam a gestão escolar, como treinamento da liderança escolar ou criação de conselhos escolares. Por essa razão, a evidência disponível é ainda limitada e varia muito em função do contexto e do desenho de tais mecanismos.

Racionalidade semelhante se aplicaria a mecanismos de FBR relacionado a governos. Governos de forma semelhante aos agentes econômicos responderiam a incentivos (Fisher; Papke, 2000). Contudo, transferências condicionadas a governos são ainda pouco estudadas quanto à sua efetividade em promover objetivos de políticas públicas. Na revisão de Lee e Medina (2019), que envolve apenas esquemas de financiamento de organismos multilaterais e de agências de desenvolvimento em governos nacionais, os autores afirmam que pouco projetos do tipo FBR em nível nacional foram avaliados. Somado a isso, dado que tais mecanismos ocorrem em geral simultaneamente a outras iniciativas, fica mais difícil ainda avaliar o efeito líquido do FBR sobre os resultados alcançados. Sem contar o fato de não existir, em geral, um contrafactual válido que permita estabelecer comparação entre o cenário de resultados com a implementação do FBR e o que existiria caso o FBR não tivesse lugar.

Com base em sua revisão, Lee e Medina (2019) concluem que o FBR é mais efetivo quando combinado de forma a incidir sobre vários atores e níveis do sistema educacional, criando sinergias que induzem melhoria no sistema de ensino.

2 UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: A COTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS

A Constituição Federal (CF) do Brasil determina que 25% da arrecadação do ICMS – imposto de competência estadual com ampla incidência sobre a produção e circulação de mercadorias e sobre serviços de transportes e telecomunicações – devem ser distribuídos entre os municípios de cada unidade federada (Brasil, 1988). Esse montante corresponde ao que se denomina cota-parte municipal do ICMS.

A repartição do imposto entre as prefeituras de cada estado é calculada por meio dos Índices de Participação Municipal (IPMs), que se divide em duas parcelas: (i) 75% da cota-parte (equivalentes a 18,75% da arrecadação total do ICMS) devem ser obrigatoriamente repassados conforme o valor adicionado fiscal (VAF) gerado em cada localidade, e (ii) os 25% restantes (ou 6,25% da receita do ICMS) são designados aos municípios conforme parâmetros definidos em lei estadual³ (Figura 2). A parcela correspondente ao VAF tem caráter essencialmente devolutivo uma vez que visa transferir aos municípios um pedaço da arrecadação do ICMS que resulta da movimentação econômica de bens e serviços produzidos em seus territórios. O critério de distribuição é impositivo por força da Constituição e não pode ser alterado pelos estados.

A parcela restante corresponde ao montante sobre o qual os estados podem agir discricionariamente, isto é, impondo regras de distribuição que sigam critérios específicos com vistas ao atendimento de objetivos variados. Tais objetivos podem incluir desde a busca por maior equilíbrio na disponibilidade de recursos municipais, o que significa compensar unidades economicamente mais frágeis com maiores volumes de repasses, até o estímulo para o engajamento dos gestores locais em políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente, melhoria dos indicadores de saúde e educação, entre outras.

³ As determinações constitucionais estão dispostas no inciso IV e no parágrafo único (incisos I e II) do artigo 158.

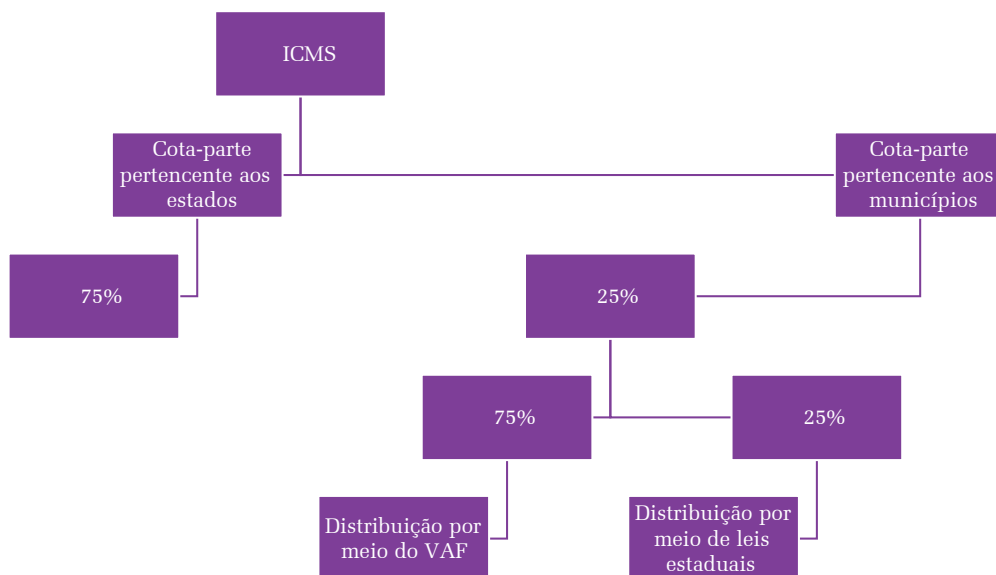


FIGURA 2
DIAGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS POR ENTE GOVERNAMENTAL

Fonte: Elaborada pelos autores.

Um quarto do ICMS (25%) possui vinculação constitucional à área de educação, juntamente com todos os demais impostos recolhidos pela União, estados e municípios. Ainda, o ICMS repartido entre o estado e seus municípios faz parte da cesta de impostos⁴ que compõem o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Dos 25% que cada ente tem que gastar do ICMS com educação, 20% (ou 80% do total recebido) são transferidos contabilmente para a cesta do Fundeb. Isso significa que do total de 25% da vinculação do ICMS à educação 20% vão formar o Fundo redistributivo da educação (Fundeb) e os outros 5% ficam à disposição dos governos subnacionais para aplicação nas despesas de educação sem passar pelo Fundo. Sessenta por cento (60%), no mínimo, dos recursos do Fundeb são vinculados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública, representando, portanto, uma subvinculação dos recursos do Fundeb. O restante dos recursos do Fundeb deve ser aplicado em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), conforme disposto nos artigos 70 e 71 da

⁴ Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Além disso, compõe o Fundeb as receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas, bem como a complementação da União nunca inferior a 10% do total do Fundo.

Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). A Figura 3 descreve essa distribuição.

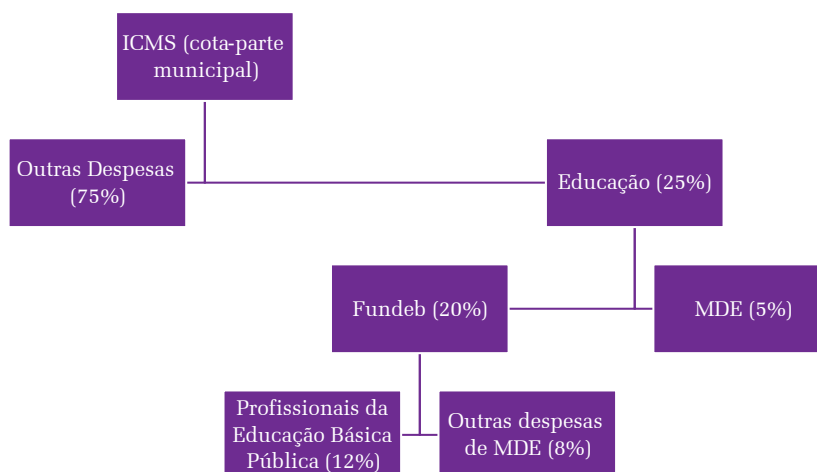


FIGURA 3
VINCULAÇÕES DO ICMS (COTA-PARTE MUNICIPAL)

Fonte: Elaborada pelos autores.

O caso do ICMS brasileiro é um caso atípico se confrontado com a tipologia de transferências intergovernamentais apresentada na Figura 1, pois sua cota-parte municipal se distribui por diversos tipos de transferências ali representadas. Como ilustra a Figura 3, uma fração está vinculada à educação (25%), representando um componente da transferência vinculada a um *campo de gasto*. Ainda, a subvinculação da parte que compõe o Fundeb ao pagamento de professores representa explicitamente um componente da transferência vinculado a *gasto específico (ou condicionada)*. Pode-se ainda considerar que as demais despesas com MDE também comporiam despesas vinculadas a gastos específicos, visto que o artigo 70 da LDB em seus incisos define diversos insumos do sistema de ensino⁵. Segundo a tipologia das transferências intergovernamentais (Figura 1), essas seriam transferências condicionadas a insumos (*input-based*). Restaria uma fração da cota-parte municipal livre de vinculação, que

⁵ “I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar” (Brasil, 1996).

pode ser aplicada de modo discricionário pelo gestor municipal⁶. Há, ainda, no caso de alguns estados, uma parte do ICMS que é condicionada a *resultados* de políticas públicas, sendo este o aspecto a ser explorado nas próximas seções.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS PARA REPARTIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS: CRITÉRIOS APLICADOS E DISTRIBUIÇÃO DA PARCELA DISCRICIONÁRIA

A parcela discricionária da cota-parte do ICMS, isto é, aquela que é distribuída de acordo com as definições das legislações estaduais (Figura 2) constitui-se em uma ferramenta da qual os estados dispõem para implementar ações a partir das necessidades locais e incentivar a cooperação dos municípios com os programas públicos definidos em cada um dos estados.

Por certo, o engajamento dos prefeitos tende a ser maior dependendo da autonomia que possuem para alterar o volume de recursos que seu município tem direito. Por exemplo, critérios de distribuição pautados em indicadores de resultado incentivam os gestores locais a buscarem caminhos voltados à melhoria do desempenho municipal nos índices que medem o sucesso de determinada política. Por outro lado, critérios de distribuição da cota-parte pautados em variáveis que estão fora do controle municipal (como tamanho da área geográfica e da população) não possuem os mesmos efeitos sobre o comportamento dos administradores locais.

Em um país de dimensões continentais, como o Brasil, caracterizado por profundas disparidades socioeconômicas e administrativas, a verificação de uma ferramenta que confira maior poder discricionário aos estados é essencial para a construção de políticas públicas capazes de lidar com demandas também diversas e para a articulação das ações no território. Os incentivos financeiros podem servir como aliados para a indução da cooperação intergovernamental, de pactos em torno de objetivos sociais e metas a serem alcançadas. Governos subnacionais respondem a incentivos econômicos e o uso desses incentivos como instrumento de política pública é uma alternativa que se coloca para a indução de resultados socialmente desejáveis.

Na prática, contudo, os estados têm feito pouco uso do poder discricionário sobre a cota-parte do ICMS como veículo de engajamento dos gestores municipais em ações que melhorem os resultados das políticas públicas. Essas são as conclusões que podem ser extraídas dos trabalhos de Brandão (2014), Sasso, Righetto e Varela (2018) e do levantamento efetuado por este estudo.

⁶ Os 75% apresentados na Figura 3 para as demais despesas inclui outras vinculações, a mais expressiva na área da saúde.

Brandão (2014) classificou os critérios de rateio do ICMS em três categorias: (i) econômica-fiscal, (ii) geográfica, demográfica, equitativa e compensatória; e (iii) políticas públicas. A primeira categoria corresponde essencialmente ao montante que é distribuído entre os municípios de acordo com parâmetros devolutivos. Em outros termos, o estado devolve aos municípios o ICMS com base na concentração da atividade econômica em seu território que, por seu turno, é medida pelo VAF (valor adicionado fiscal). Como era de se esperar, essa categoria predominou na repartição do imposto uma vez que a própria Constituição Federal determina que 75% da cota-parte tenha que ser partilhada segundo o VAF. Em relação a essa parcela, o principal caminho para os municípios elevarem seus recursos é atraindo para sua jurisdição atividades que compõem a base do ICMS. Benefícios fiscais podem ser concedidos para atrair indústrias, mas seus efeitos nem sempre são suficientes para atingir o objetivo pretendido, e os resultados em termos arrecadatários podem demorar tempo considerável para surtir efeito. As demais categoriais definidas por Brandão (2014) correspondem à parcela discricionária do ICMS. Nos quesitos geográfico, demográfico, equitativo e compensatório, os critérios de distribuição da cota-parte seguem modelos relativamente simples de cálculo e são pautados por variáveis sobre as quais os gestores locais têm pouquíssimo ou nenhum controle. Na ocasião do levantamento efetuado por este estudo, esse critério correspondeu em média a 18,53% do montante total do ICMS distribuído aos municípios. A categoria “políticas públicas” foi aquela em que se observou a maior incidência de critérios específicos para repartir o ICMS, alguns deles vinculados a resultados. Entretanto, a participação média dessa categoria ficou em apenas 7,63%.

A esfera das políticas públicas é, de um lado, aquela que contém variáveis sobre os quais os gestores municipais têm maior controle e podem implementar ações cujos resultados aparecem em menor espaço de tempo do que, por exemplo, a tentativa de atrair um parque industrial relevante, caso se tenha como meta aumentar a fatia no bolo do ICMS. Por outro lado, a participação relativamente baixa dessa categoria nos critérios de distribuição da cota-parte indica que os estados poderiam fazer melhor uso de incentivos financeiros para induzir os administradores locais a melhorar seus indicadores por meio, por exemplo, da introdução de métodos de avaliação e monitoramento das ações governamentais, bem como de uma alocação mais eficiente de recursos financeiros e técnicos.

Sasso, Righetto e Varela (2018) também agruparam os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS em categorias, mas levaram em conta apenas os 25% que são distribuídos por lei estadual dividindo-os em: (i) cálculo padronizado e (ii) cálculo específico. O cálculo padronizado inclui parâmetros que consideram a divisão igualitária entre todos os municípios de uma parcela da cota-parte, bem como a distribuição proporcional ao tamanho da sua população e/ou área geográfica. Nesse cálculo, também pode ser incluído o critério de valor adicionado além do

montante que é obrigatório por força da Constituição Federal⁷. Em relação a esses parâmetros, conforme já havia identificado Brandão (2014) quando se apropriou de categorias semelhantes, os prefeitos têm pouco ou nenhum controle para tentar elevar sua fatia no bolo do ICMS.

O cálculo específico compreende critérios que Sasso, Righetto e Varela (2018) reuniram em dez categorias: meio ambiente, agropecuária, receita própria, saúde, educação, equalização, população rural, saneamento, coeficiente social e outros. Identificadas as categorias agrupadas como cálculo padronizado e específico, os autores classificaram as legislações estaduais em três grupos: (i) tradicional para os casos em que os critérios padronizados representaram a totalidade dos recursos relativos à parcela discricionária do ICMS (ou seja, 25%); (ii) quase-tradicional para as situações em que esses mesmos parâmetros tiveram representatividade entre 15% e 25%; e (iii) não-tradicional para os demais casos. Sasso, Righetto e Varela (2018) observaram que muitos estados lançam mão de variáveis específicas para distribuir a parcela discricionária do ICMS. Entretanto, predomina a participação percentual de critérios tradicionais na maior parte dessas unidades.

Entre os 26 estados cujas legislações foram investigadas neste estudo (o Distrito Federal não foi incluído na análise por possuir características híbridas de estado e município), pouco mais da metade (15) possuíam legislações tradicionais ou quase-tradicionais (Tabela 1). No restante, chamou a atenção a baixa participação de parâmetros relacionados a áreas que afetam diretamente a prestação de serviços ao cidadão. Saúde e educação, por exemplo, só foram utilizadas como critério em poucos estados (5 e 4, respectivamente). Portanto, o resultado do levantamento das legislações estaduais apresentado neste estudo não difere muito do efetuado por Sasso, Righetto e Varela (2018), uma vez que os autores investigaram as legislações estaduais nos meses de fevereiro e março de 2018 enquanto este trabalho coletou informações disponíveis entre janeiro e março de 2019.

A seguir, são explorados os principais achados a respeito dos critérios aplicados pelos estados para distribuição da parcela discricionária do ICMS. Ao final deste artigo, é apresentado como anexo um quadro resumo a respeito das legislações de cada um dos 26 estados que inclui a identificação da lei em vigor e da portaria ou decreto que definem os IPMs (Índices de Participação Municipal), a quantidade de critérios utilizados por cada unidade federada bem como a participação percentual desses parâmetros nos 25% da cota-parte que são distribuídos segundo as leis estaduais. A classificação das legislações entre tradicional, quase-tradicional e não-tradicional seguiu a metodologia aplicada

⁷ Vale ressaltar que o critério do valor adicionado é obrigatório para distribuir 75% do valor da cota-parte municipal, mas nada impede que os estados também o adotem como parâmetro para repartir a parcela discricionária do ICMS.

por Sasso, Righetto e Varela (2018). A mesma lógica também foi aplicada para agrupar as informações que se seguem entre parâmetros de cálculo tradicionais e específicos (Tabela 1 e Gráficos 1 a 3).

As variáveis tradicionais são equivalentes às mencionadas anteriormente: (i) valor adicionado (VAF) que também pode ser utilizado pelos estados complementarmente ao que é estipulado pela Constituição; (ii) parte igualitária que distribuiu uma parcela do ICMS em cotas idênticas para cada um dos municípios; (iii) população; (iv) área geográfica.

As variáveis específicas classificam os critérios não-tradicionais de Sasso, Righetto e Varela (2018) em quatro categorias: (i) compensatórios; (ii) fiscais; (iii) serviços públicos; e (iv) outros.

Os parâmetros *compensatórios* visam ressarcir determinados municípios de situações ou atividades que não integram a base de incidência do ICMS. De um modo geral, a distribuição dos recursos considera a proporção em relação ao total do estado da presença de áreas/atividades no território municipal.

No quesito *meio ambiente*, costumam ser contempladas unidades de conservação ambiental, comunidades/terras indígenas, estações ecológicas e reservas florestais. O critério *agropecuário* inclui áreas dedicadas à produção de alimentos, propriedades rurais cadastradas no município, bem como o número de habitantes da zona rural. O item *segurança pública* é relevante principalmente para Pernambuco e considera o número de crimes violentos letais, bem como a presença de unidades prisionais nos municípios. Finalmente, o item “demais” entre os parâmetros compensatórios inclui municípios com áreas alagadas e/ou destinadas à mineração.

Os critérios *fiscais* levam em conta a receita tributária própria municipal e alguma medida de carência de recursos com vistas à equalização (ou minimização dos desequilíbrios) da capacidade orçamentária municipal.

O parâmetro de *receita própria*, normalmente, visa incentivar os municípios a arrecadarem os tributos de sua competência uma vez que os índices de participação pautados por esse critério são, em geral, calculados em uma proporção direta ao montante total da receita própria coletada pelo conjunto das prefeituras.

A *equalização* opera no sentido de atribuir mais recursos para as unidades economicamente mais frágeis. Para tanto, os estados podem utilizar parâmetros variados como o inverso das receitas orçamentárias ou do PIB *per capita* municipal. O Mato Grosso se destaca nesse quesito em razão de ser o único estado a adotar o inverso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como norte para distribuição de uma parcela da cota-parte.

Os parâmetros relacionados com a *prestação dos serviços públicos* incluem as políticas de *educação, saúde e saneamento*. Via de regra, esses parâmetros são pouco utilizados pelos estados. O caso de maior destaque, que será tratado em maior detalhe na próxima seção, fica por conta do Ceará, cuja lei estadual determina que 18% do ICMS devem ser repartidos entre os municípios de acordo com indicadores de resultados educacionais. Mais do que garantir a simples participação dos municípios na oferta de matrículas, a política cearense visa melhorar a qualidade do ensino, representando assim o único caso no país de transferência condicionada a resultado educacional.

Finalmente, o item outros contemplado entre os parâmetros de cálculo específicos incluem programas estaduais de caráter bem particular como a preservação do patrimônio cultural, atividades ligadas ao esporte e ao turismo, bem como o número de eleitores.

Em relação às variáveis classificadas no quesito outros, o Estado do Acre merece uma nota. A legislação estadual apenas informa que 5% do total da cota-parte devem ser distribuídos segundo o critério de meio ambiente, mas nada é dito a respeito da parcela restante. De acordo com o levantamento de Brandão (2014), em 1997, foi realizado um acordo entre os prefeitos e o governo estadual determinando que os coeficientes de participação dos municípios acreanos no total do ICMS (tanto a parcela impositiva quanto a discricionária) deveriam ser fixados em proporção equivalente aos percentuais do Fundo de Participação Municipal (FPM) que distribuiu recursos de impostos federais aos municípios. A autora verificou que a vigência do ICMS Verde a partir de 2010 não modificou substancialmente esses coeficientes. As informações apuradas por Sasso, Righetto e Varela (2018) e pelo levantamento efetuado por este estudo confirmam que a utilização do FPM deve seguir como principal critério para distribuição do ICMS no Acre. Isso porque uma Portaria de 2013 fixou percentuais idênticos aos de 2010 que, segundo notícia veiculada por jornal local (Fazenda..., 2018), devem permanecer os mesmos em 2019.

Explicado o conteúdo da classificação dos critérios aplicados pelos estados para distribuição da parcela discricionária do ICMS, vejamos a seguir como se distribuem os parâmetros de acordo com o agrupamento proposto (Tabela 1).

(continua)

[illegible]

TABELA 1

CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DA PARCELA DISCRICIONÁRIA DA COTA-PARTE DO ICMS DOS MUNICÍPIOS, DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE EM CADA ESTADO (EM %)¹

Estado	Total	Critérios Tradicionais – Padronizados					Critérios Não-Tradicionais – Cálculo Específico														(conclusão)
		Tradicionais	VAF	Parte Igualitária	População	Área Geográfica	Específicos	Compensatórios	Meio Ambiente	Agropecuária	Segurança Pública	Demais³	Fiscais	Receita Própria	Equalização	Serviços públicos	Educação	Saúde	Saneamento	Outros⁴	
BA	25,0	17,5			10,0	7,5	7,5						7,5		7,5						
MG	25,0	11,2		5,5	4,7	1,0	13,8	2,5	1,1	1,0	0,1	0,3	6,1	1,9	4,2	4,0	2,0	2,0		1,2	
ES	25,0	5,0				5,0	20,0	13,0		13,0						7,0		7,0			
RJ	25,0	20,4		8,2	5,8	6,4	4,6	2,5	2,5				2,1	0,4	1,7						
SP	25,0	19,0	1,0	2,0	13,0	3,0	6,0	1,0	0,5			0,5	5,0	5,0							
PR	25,0	4,0		2,0		2,0	21,0	21,0	5,0	16,0											
SC	25,0	25,0	10,0	15,0																	
RS	25,0	7,0			7,0		18,0	15,5	7,0	8,5			2,0		2,0					0,5	
MS	25,0	12,0		7,0		5,0	13,0	5,0	5,0				3,0	3,0						5,0	
MT	25,0	5,0			4,0	1,0	20,0	5,0	5,0				15,0	4,0	11,0						
GO	25,0	20,0	10,0	10,0			5,0	5,0	5,0												

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Anexo A.

¹ A pesquisa buscou critérios vigentes em 2017. Na ausência de informações, adotou-se o período mais próximo.

² Não há informações nas páginas oficiais do governo a respeito dos critérios utilizados pelo Acre para distribuir o ICMS. A legislação apenas informa que 5% são repartidos conforme o critério de meio ambiente. Sasso, Righetto e Varela (2018) e Brandão (2014) afirmam que o Acre distribuiu ICMS conforme índices do FPM.

³ Inclui critérios variados em cada estado: MG (compensação para municípios com áreas inundadas e mineração) e SP (compensação para municípios com áreas inundadas).

⁴ Inclui critérios variados em cada estado: AC (distribuição baseada no FPM); AP (cultura); MG (cultura, esporte e turismo); RS (participação em programa de administração tributária) e MS (nº de eleitores).

Como se vê na Tabela 1, a maioria dos estados (24) utiliza critérios tradicionais para repartir o ICMS. As exceções são o Acre e o Ceará. No caso do Acre, porque os coeficientes são arbitrados por meio de acordos. No caso do Ceará, em virtude de o estado privilegiar os serviços públicos (em particular, os resultados educacionais) no cálculo da distribuição da cota-parte.

Entre os estados que adotam critérios padronizados de cálculo do ICMS municipal, chama a atenção o fato de que os percentuais de distribuição somam de 15% a 25% em 15 unidades federadas. As legislações aplicadas nessas unidades se enquadram na classificação tradicional ou quase-tradicional adotada por Sasso, Righetto e Varela (2018). No que tange aos critérios específicos, observa-se que 18 estados lançam mão de uma ou mais variáveis inseridas nessa categoria.

Os parâmetros compensatórios são aqueles com maior destaque entre os critérios específicos tanto em termos do número de estados que os utilizam (17 ao todo) quanto em relação à sua participação percentual no bolo distribuído. Esses resultados são explicados principalmente pelos programas inscritos na área do meio ambiente. Os parâmetros fiscais e aqueles relacionados com a prestação de serviços públicos são aplicados de acordo com distintos percentuais por 9 e 6 estados, respectivamente.

Tanto os critérios compensatórios quanto os fiscais podem induzir os municípios a buscarem resultados que melhorem sua participação na receita do ICMS, mas com limitações. Por exemplo, quando o critério de meio ambiente leva em conta essencialmente características do território como tamanho de áreas de conservação, os administradores municipais pouco podem fazer para melhorar seu índice de participação no ICMS. Se o critério considera indicadores de boa gestão ambiental com vistas à preservação de reservas florestais, há maior incentivo para o gestor local se envolver com o programa. De todo modo, tanto em um caso quanto no outro, a distribuição do ICMS vai concentrar-se nos municípios cujos territórios têm determinadas características.

No que tange aos parâmetros fiscais, municípios que sejam compensados por maiores transferências de ICMS em virtude de uma situação de fragilidade orçamentária só terão incentivos para melhorar sua situação se, por exemplo, os critérios incluírem alguma medida de esforço arrecadatório vis-à-vis sua capacidade econômica de geração de recursos.

Conforme já ressaltado, os parâmetros que melhor oferecem incentivos para engajamento dos prefeitos nas ações governamentais são aqueles relacionados com a prestação dos serviços públicos. Nesse caso, podem ser introduzidas avaliações externas de resultado pautadas em critérios objetivos e transparentes. Além disso, é de se esperar que mais municípios sejam afetados por políticas de distribuição de ICMS na esfera dos serviços públicos do que nas relacionadas com aspectos compensatórios e fiscais.

Não obstante as vantagens que oferecem como ferramenta de articulação dos estados com seu território, os parâmetros que envolvem a prestação de serviços diretamente ao cidadão, como é o caso dos programas públicos de saúde, educação e saneamento são aqueles com menor ocorrência entre os estados e participação percentual relativamente reduzida no bolo do ICMS discricionário. A exceção é o estado do Ceará que será objeto de maiores considerações na próxima seção.

Os dados apresentados nos Gráficos 1 a 3 ajudam a ilustrar as observações até aqui efetuadas. Maiores detalhes a respeito das legislações estaduais para distribuição do ICMS, bem como dos critérios aplicados por cada uma das unidades federadas, podem ser obtidos no quadro do Anexo A.

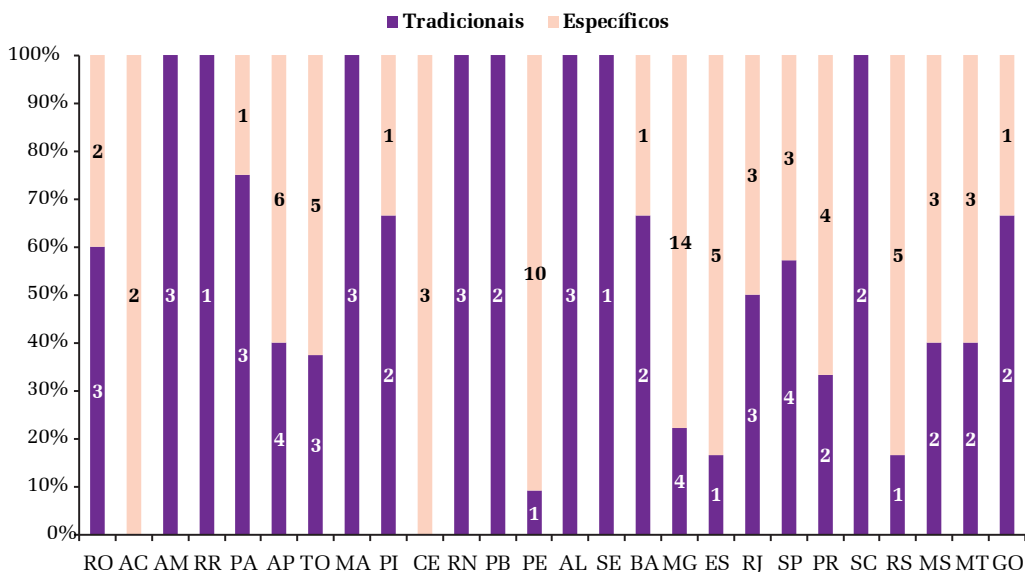


GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE CRITÉRIOS PARA REPARTIÇÃO DO ICMS POR LEI ESTADUAL

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados da Tabela 1 e Anexo A.

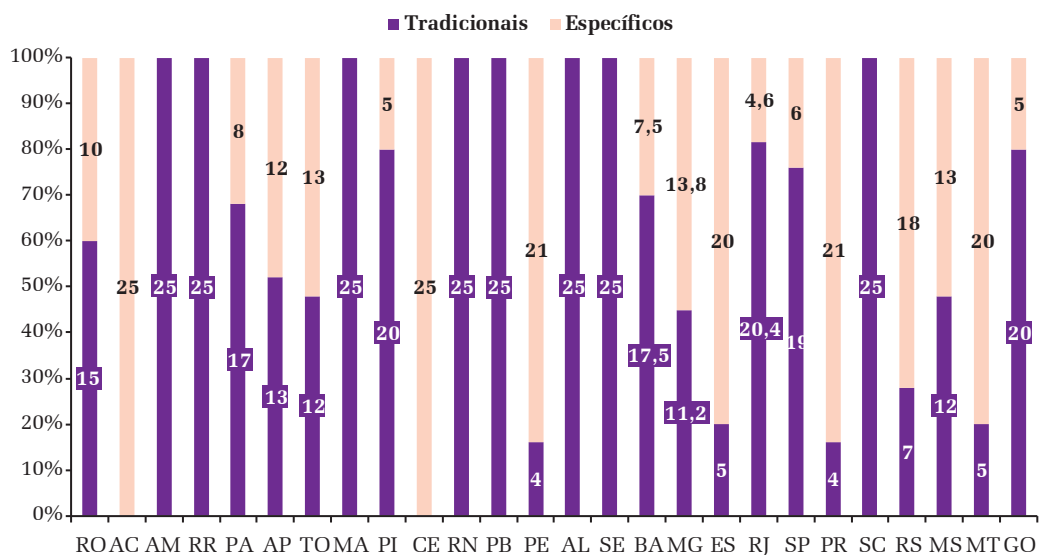


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO DOS PERCENTUAIS APLICADOS PARA REPARTIÇÃO DO ICMS POR LEI ESTADUAL POR PRINCIPAIS GRUPOS DE PARÂMETROS DE CÁLCULO

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados da Tabela 1 e Anexo A.

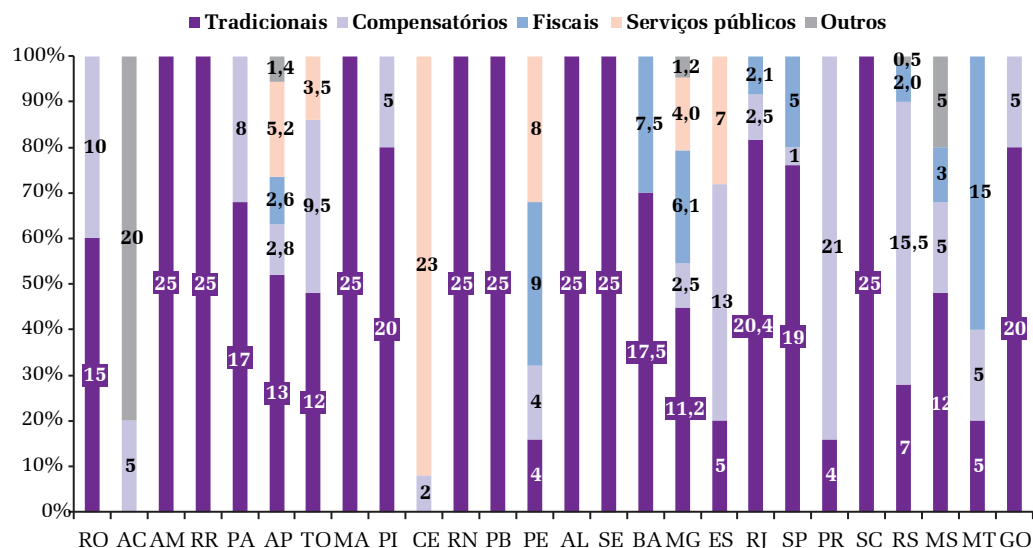


GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO DOS PERCENTUAIS APLICADOS PARA REPARTIÇÃO DO ICMS POR LEI ESTADUAL POR TIPO DE CRITÉRIO

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados da Tabela 1 e Anexo A.

2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS PARA DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS SEGUNDO CRITÉRIOS EDUCACIONAIS

Conforme pode ser visto na Tabela 1 e no Anexo A, a educação é utilizada como parâmetro de cálculo para distribuição de uma parcela do ICMS discricionário em quatro estados: Minas Gerais, Amapá, Pernambuco e Ceará.

O Estado de **Minas Gerais** estabeleceu no Decreto-Lei nº 32.771 de 1991 regra de distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios considerando três critérios: o valor adicionado fiscal (VAF), os municípios mineradores⁸ e a compensação financeira por desmembramento de distrito (FJP, 2010). Observou-se que a distribuição do ICMS realizada com base em tais critérios privilegiava os municípios mais desenvolvidos e com maior concentração de atividade econômica geradora de VAF. Com isso, os critérios aplicados contribuíam para gerar maior concentração de recursos nos municípios mais desenvolvidos, não contribuindo para a equalização de recursos entre os municípios⁹.

⁸ O critério de municípios mineradores foi criado como forma de compensação aos municípios que recebiam o IUM (Imposto Único sobre Minerais), criado pela Constituição Federal de 1967. Com a promulgação da Constituição de 1988, esse imposto deixou de vigorar. Como forma de compensação aos municípios que o recebiam, o Estado de Minas Gerais instituiu o repasse de valores do ICMS a municípios mineradores, que engloba cerca de 370 dos municípios mineiros.

⁹ As informações a respeito do Estado de Minas Gerais foram extraídas do histórico da Lei Robin Hood e do Manual explicativo dos principais aspectos da Lei. O material é produzido pela Fundação João Pinheiro e está disponível nos endereços eletrônicos <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>> e <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/manual>>.

Uma resposta do governo do Estado foi a publicação, em 28 de dezembro de 1995, da Lei nº 12.040, ou Lei Robin Hood como ficou conhecida. Novos critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS foram criados com o objetivo de promover a desconcentração de recursos e favorecer as regiões mais pobres do estado. Além disso, a Lei Robin Hood criou incentivos para a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais, induziu os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados e, por fim, incentivou a parcerias entre estado e municípios, com objetivo de melhorar a qualidade de vida da população dessas regiões¹⁰.

De acordo com a Lei Robin Hood, a distribuição da cota-parte deveria obedecer aos seguintes critérios: (i) valor adicionado fiscal; (ii) proporção da população em relação ao total de habitantes do Estado; (iii) população dos 50 municípios mais populosos; (iv) área geográfica; (v) educação; (vi) área cultivada; (vii) patrimônio cultural; (viii) meio ambiente; (ix) gasto com saúde; (x) cota mínima; (xi) municípios mineradores; e (xii) compensação financeira por desmembramento de distrito (Minas Gerais, 1995).

A Lei Robin Hood sofreu alterações em 1996 (Lei nº 12.428), em 2000 (Lei nº 13.803) e em 2009 (Lei nº 18.030). Essas alterações reduziram alguns percentuais em favor de outros quesitos e introduziram novos critérios com o intuito de aperfeiçoar a legislação em direção ao cumprimento dos objetivos estabelecidos em 1995. Atualmente, Minas Gerais, além do valor adicionado fiscal para distribuir a parcela impositiva da cota-parte, adota mais 18 parâmetros para repartir a parcela discricionária do ICMS entre os seus municípios.

Para os propósitos deste trabalho importa destacar a metodologia aplicada pelo Estado para distribuir uma parcela do ICMS de acordo com o critério *educação*.

O ICMS educacional de Minas Gerais é partilhado conforme o Índice Básico de Capacidade de Atendimento (ICMA), que mede a relação entre o total de alunos atendidos pela rede municipal (todos os alunos da rede municipal, inclusive os alunos da pré-escola) e a capacidade mínima de atendimento do município. Só recebem recursos os municípios que possuem $ICMA \geq 90\%$. A capacidade mínima de atendimento é calculada pela relação entre os 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos do Município, compreendida a proveniente de transferências, e o custo por aluno estimado pela Secretaria de Estado de Educação.

Desde o início, quando da primeira edição da Lei Robin Hood, a educação se insere no propósito de incentivar os governos locais a aplicarem recursos em áreas de prioridade social. Seu objetivo consiste em melhorar a capacidade de atendimento das escolas municipais de forma a utilizar todo o potencial de oferta do município. Na reedição da Lei em 1996, foi determinado que 2% da cota-parte deveriam ser

¹⁰ Ver nota 9.

distribuídos de acordo com o critério educacional a partir de 1998, utilizando para isso o ICMA. Este percentual permanece o mesmo até hoje. Vê-se, portanto, que o ICMS educacional de Minas é uma transferência condicionada a *input*, ou seja, o indicador de desempenho está associado ao município utilizar toda a sua capacidade de oferta de vagas, atendendo, portanto, a um objetivo da esfera estadual de municipalização da matrícula de ensino fundamental.

Há poucas informações nas páginas oficiais de governo a respeito da base legal e dos critérios utilizados pelo Estado do **Amapá** para distribuir a cota-parte do ICMS. A Lei Estadual nº 322/96 introduziu 10 critérios para distribuição da parcela discricionária do ICMS: (i) parte igualitária; (ii) proporção da população em relação ao total de habitantes do Estado; (iii) população dos 3 municípios mais populosos; (iv) área geográfica; (v) meio ambiente; (vi) agropecuária - área cultivada; (vii) receita tributária própria; (viii) educação; (ix) saúde; e (x) patrimônio cultural (Amapá, 1996). Os percentuais estão disponíveis no Anexo A.

O ICMS educacional é distribuído entre os municípios do Amapá de acordo com as mesmas regras aplicadas em Minas Gerais. A Lei nº 322/96 estipulou que 2,2725% da cota-parte deveriam ser distribuídos de acordo com o critério educação em 1998 e 1999 e que esse percentual deveria ser aumentado para 2,6% nos períodos subsequentes. No que tange ao tipo de transferência, o Amapá, tal como Minas, pratica uma transferência condicionada a *input*, utilizando exatamente o mesmo critério de repartição de Minas, com base no Índice de Capacidade Mínima de Atendimento (ICMA).

Até os anos 2000, o Estado de **Pernambuco** distribuía o ICMS municipal de acordo com regras muito simples: levava em conta o valor adicionado fiscal e repartia a parcela discricionária com vistas à compensação de municípios que tivessem perdido recursos em relação ao ano anterior. As perdas e ganhos eram medidas em relação aos índices de VAF (Lei Estadual nº 10.489, de 1990).

Pernambuco iniciou uma série de mudanças na legislação do ICMS com a edição da Lei nº 11.899, em 2000. Na ocasião foi criado o que o estado chamou de ICMS Socioambiental, que redefiniu os critérios de repartição do imposto com o objetivo de introduzir parâmetros voltados para a melhoria das condições de saúde, educação, meio ambiente e aumento da receita tributária própria.

A base legal foi alterada diversas vezes nos anos subsequentes com vistas ao aperfeiçoamento do ICMS Socioambiental. As Leis nº 12.206/02 e nº 12.432/03 nortearam os percentuais de distribuição do ICMS de 2002 a 2009. A Lei nº 13.368/07 modificou os critérios anteriores, inclusive de educação. A Lei nº 16.120/17 fez valer os parâmetros estipulados pela Lei nº 13.368/07 para distribuição do ICMS de 2010 a 2019 e propôs modificações a partir de 2020, inclusive para a educação.

Em 2017, Pernambuco distribuiu a parcela discricionária do ICMS de acordo com 11 critérios: (i) cinco parâmetros de cálculo relativos a parte igualitária, meio ambiente, receita tributária própria, educação e saneamento; e (ii) seis índices formados

por programas nas áreas de segurança pública, equalização fiscal e saúde. Vejamos, a seguir, a evolução histórica das mudanças implementadas no ICMS educacional cuja vigência teve início em 2002.

Até 2009, a formação do índice tomou como referência a participação relativa no número de alunos matriculados no ensino fundamental nas escolas municipais. Para tanto, o Estado se valeu dos resultados do censo escolar anual divulgado pelo Ministério da Educação. No período inicial de vigência do ICMS educacional, a definição da participação percentual do critério educação na cota-parte mudou algumas vezes chegando a oscilar entre 1% e 3%. A partir de 2004, o coeficiente foi fixado em 2%.

A partir de 2010, a formação do ICMS educacional passou a considerar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos municípios pernambucanos e alterou a participação do critério educação para 3%. Quanto maior o Ideb do município maior sua fatia nos recursos. O Ideb, criado em 2007 pelo Inep, funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da educação. Para tanto, o índice reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos: a taxa de rendimento escolar e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil, para os municípios.

Com a mudança nos critérios de distribuição do ICMS Educacional, o Estado de Pernambuco deixou de pautar a repartição dos recursos apenas por indicadores de oferta de matrículas e passou a considerar também o desempenho escolar. Portanto, migrou de um modelo de transferência baseada em *input* para um modelo baseado em *output*, aproximando-se do modelo cearense que será comentado mais adiante.

Segundo Carneiro e Irfii (2018), a partir de 2020, estão previstas novas mudanças que têm o mérito de elevar a participação do ICMS educacional para 10% da cota-parte. Por outro lado, a formação do índice, embora não abandone critérios de desempenho escolar, voltará a conferir atenção à oferta de vagas. O novo ICMS educacional Pernambuco deverá ser partilhado de acordo com cinco parâmetros:

- (i) 1% distribuído proporcionalmente ao número de matrículas de crianças na educação infantil – creches na rede municipal;
- (ii) 2% considerando-se que quanto melhor a proficiência no 3º (terceiro) ano do ensino fundamental no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe) do município, maior será sua participação no percentual previsto, desde que o resultado seja superior ao realizado no ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação;
- (iii) 2% considerando-se que quanto maior o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe) do município, relativamente à sua rede,

maior sua participação no percentual aqui previsto, desde que o resultado seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação; e

- (iv) 5% considerando-se que quanto maior o número de matrículas no ensino fundamental, relativamente aos anos finais, em sua rede municipal, maior a sua participação, desde que o resultado do Idepe da sua rede seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação. (Carneiro; Irfii, 2018).

Para Carneiro e Irfii (2018, p. 7),

A mudança prevista avança consideravelmente no que diz respeito ao volume de recursos para educação (e, por consequência, na potência dos incentivos), e de alguma maneira tenta desconcentrar o foco da média da distribuição para um subgrupo mais específico. Por outro lado, há um retrocesso da qualidade do indicador que volta a visar oferta de vagas, mas que pode ser justificado pela baixa cobertura na pré-escola, o que permitiria alguma margem para melhoria, e pelo foco na taxa de conclusão do ensino fundamental.

O modelo de Pernambuco de repartição do ICMS seguirá, portanto, um tipo híbrido de transferência condicionada à educação, com parte vinculado a *input* (oferta de vagas de educação infantil e municipalização das séries finais do ensino fundamental) e parte vinculado a *output* (desempenho no Idepe e no 3º ano do Ensino Fundamental).

O Estado do **Ceará** estabeleceu na Lei nº 12.612 de 1996 que a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios observaria os seguintes critérios: (i) 75% em conformidade com o valor adicionado fiscal; (ii) 12,5% relativos à proporção dos gastos em educação sobre a receita municipal; (iii) 7,5% equitativamente distribuídos para todos os municípios; e (iv) 5% proporcionais ao tamanho da população de cada município¹¹. (Ceará, 1996).

Motivado pela mudança no paradigma na gestão pública, da ênfase nos gastos para a ênfase nos resultados, o governo cearense editou a Lei nº 14.023 em 2007 e a parcela discricionária do ICMS passou a ser assim distribuída: (i) 18% em conformidade com o Índice de Qualidade da Educação (IQE); (ii) 5% em função dos resultados na saúde, medidos pelo Índice de Qualidade da Saúde (IQS); e (iii) 2% em proporção a critérios ambientais definidos pelo Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM). (Ceará, 2007).

A nova legislação foi vista como oportunidade de maior parceria entre o Estado e as prefeituras para obter avanços em indicadores socioambientais, além de eliminar

¹¹ Os comentários que se seguem foram efetuados com base nos documentos divulgados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) no endereço eletrônico <<https://www.ipece.ce.gov.br/cota-parte-do-icms/>>.

o efeito duplo de concentração do mecanismo de repasse anterior, mais favorável aos municípios maiores, mais ricos e populosos, substituindo-o por uma forma mais distributiva. Nesse sentido, a legislação do Ceará procurava se aproximar da Lei Robin Hood mineira, mas inovava à medida que considerava indicadores de desempenho em áreas sociais estratégicas.

Segundo Brandão (2014, p. 41),

[...] as regras de distribuição do ICMS no Ceará rompem completamente com critérios demográficos de população e extensão territorial, algo que até então só havia sido feito por Pernambuco que, apesar disso, manteve um critério da esfera fiscal – receita tributária própria. Neste sentido, o Ceará é o único estado em que os critérios criados são voltados exclusivamente para o desempenho dos municípios em políticas públicas.

O ICMS educacional baseia-se em indicadores de nível e avanço de qualidade do ciclo inicial da educação básica e indicadores de alfabetização nos primeiros anos da educação formal. O mecanismo foi instituído em 2008 com efeitos financeiros a partir de 2009. A metodologia de cálculo original do IQE (Decreto nº 29.306 de 2008 e Decreto nº 29.881 de 2009) foi revista pelo Decreto nº 30.796 de 2011¹² e, nos anos seguintes, o mecanismo foi consolidado. Conforme aponta apresentação efetuada pelo Instituto de Pesquisa do Ceará em agosto de 2018, atualmente, o ICMS educacional aborda os seguintes aspectos:

Considera dados produzidos pelo **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)**, ao qual todos os municípios são submetidos;

Abrange a **Alfabetização [...] (2º ano) e Ensino Fundamental [...] (5º ano)**, estimulando a participação de todos os alunos matriculados;

Considera o **desempenho relativo da rede pública municipal**, estimulando uma “competição” entre os municípios;

Avalia a **proficiência dos alunos e a desigualdade de desempenho** entre os estudantes da rede pública municipal;

Considera o **nível de proficiência dos alunos no ano de referência, bem como a evolução** em relação ao ano anterior;

Utiliza **16 indicadores, normalizações e um sistema de ponderação que retrata os objetivos da política estadual para educação básica**. (Ipece, 2018b, grifo do autor).

¹² Disponível para consulta no endereço eletrônico <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/Decreto30796_29_12_2011.pdf>.

A formação do índice educacional (IQE), que deve entregar 18% da cota-parte do ICMS aos municípios, é dada pela soma ponderada dos seguintes componentes (Figura 4):

- (i) 50% dos recursos são distribuídos conforme o Índice de Qualidade da Alfabetização (IQA), calculado a partir dos resultados no exame da alfabetização dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental;
- (ii) 45% em função do Índice de Qualidade do Fundamental (IQF), medido em relação ao desempenho dos alunos do 5º ano nas provas de português e matemática; e
- (iii) 5% em razão da taxa média de aprovação dos estudantes do 1º ao 5º ano.

O IQA leva em consideração o resultado médio do teste de alfabetização do município multiplicado pelo fator de universalização e pelo percentual de alunos avaliados, gerando uma média transformada que é comparada em nível e em evolução entre anos considerados.

O fator de universalização considera o percentual de alunos avaliados como não-alfabetizados, alfabetização incompleta e em nível desejado. A redução dos dois primeiros grupos, bem como o aumento do terceiro, melhora a média do município.

O percentual de alunos avaliados é uma medida de dispersão cujo objetivo é evitar que os gestores municipais incentivem somente os melhores alunos a realizarem o exame.

O IQF também corresponde a uma média transformada que é comparada em nível e em evolução entre anos considerados e segue uma lógica de cálculo semelhante ao IQA. São considerados separadamente os resultados médios obtidos pelos alunos nas avaliações de língua portuguesa e matemática multiplicados pelo percentual de alunos avaliados no ano em questão e pelo fator de universalização do aprendizado, que classifica os resultados entre muito críticos e adequados.

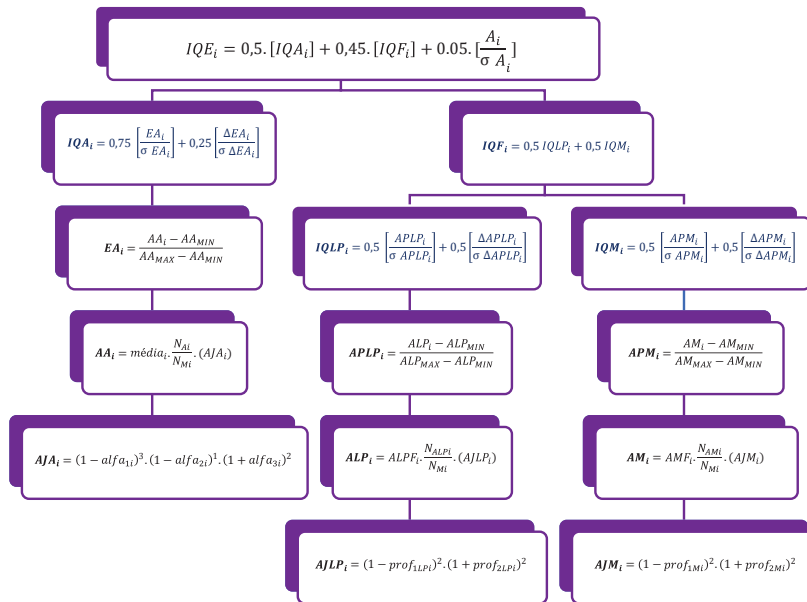
Entretanto, foi publicada no Diário Oficial uma nova legislação (Lei nº 15.922/15) que inclui o 9º ano do ensino fundamental na formação do IQE¹³. Embora date de 2015, não se tem notícia de alteração da metodologia de cálculo do IQE uma vez que as notas explicativas a respeito dos índices de rateio da cota-parte do ICMS em 2018/2019 seguem mencionando o Decreto nº 30.796 de 2011 como última peça legal a regular a formação do IQE¹⁴. Nessas notas, é mencionada a existência do Decreto nº 32.483 de 2017, mas tal decreto diz respeito apenas ao índice ambiental¹⁵.

¹³ Legislação disponível para consulta no endereço eletrônico <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/images/leis/lei_15923_de15dezembrode2015.pdf>.

¹⁴ Notas explicativas disponíveis para consulta no endereço eletrônico <https://www.ipece.ce.gov.br/notas_explicativas_icms_2018/>.

¹⁵ Decreto nº 32.483/17 disponível para consulta no endereço eletrônico <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Decreto_N32483_291217.pdf>.

ÍNDICE DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO (IQE)



Item da Fórmula	Descrição
IQE_i	Índice Municipal de Qualidade Educacional do município "i".
QA_i	Índice de Qualidade da Alfabetização do município "i".
QF_i	Índice de Qualidade do Fundamental do município "i".
A_i	Média da taxa de aprovação nos cinco primeiros anos do ensino fundamental do município "i".
EA_i	Resultado padronizado da avaliação da alfabetização do município "i".
ΔEA_i	Varição do resultado padronizado da avaliação da alfabetização do município "i" em relação ao ano anterior.
AA_i	Resultado da avaliação da alfabetização do município "i".
$média_i$	Média dos resultados de proficiência na alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental do município "i".
N_{Ai}	Número de alunos do 2º ano do ensino fundamental do município "i" avaliados em alfabetização.
N_{Mi}	Número total de alunos matriculados no ano escolar avaliado
AJA_i	Índice de ajuste para a universalização da aprendizagem no 2º ano do ensino fundamental do município "i".
αf_{a1}	Percentual de alunos classificados como "não alfabetizados" no município "i".
αf_{a2}	Percentual de alunos com "alfabetização incompleta" no município "i".
αf_{a3}	Percentual de alunos com "alfabetização desejável" no município "i".
$IQLP_i$	Índice de qualidade educacional em Língua Portuguesa do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
$APLP_i$	Resultado padronizado da avaliação em Língua Portuguesa do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
$\Delta APLP_i$	Varição do resultado padronizado da avaliação em Língua Portuguesa do 5º ano do ensino fundamental do município "i" em relação ao ano anterior.
ALP_i	Resultado da avaliação em Língua Portuguesa do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
$ALPF_i$	Média dos resultados de proficiência em Língua Portuguesa dos alunos do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
N_{ALPi}	Número de alunos do 5º ano do ensino fundamental do município "i" avaliados em Língua Portuguesa.
$AJLP_i$	Índice de universalização da aprendizagem em Língua Portuguesa no 5º ano do ensino fundamental do município "i".
$prof_{1LPi}$	Percentual de alunos classificados com padrão de desempenho "muito crítico" em Língua Portuguesa do município "i".
$prof_{2LPi}$	Percentual de alunos classificados com padrão de desempenho "adequado" em Língua Portuguesa do município "i".
IQM_i	Índice de qualidade educacional em Matemática do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
ΔAPM_i	Resultado padronizado da avaliação em Matemática do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
APM_i	Varição do resultado padronizado da avaliação em Matemática do 5º ano do ensino fundamental do município "i" em relação ao ano anterior.
AM_i	Resultado da avaliação em Matemática do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
AMF_i	Média dos resultados de proficiência em Matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental do município "i".
N_{AMi}	Número de alunos do 5º ano do ensino fundamental do município "i" avaliados em Matemática.
AJM_i	Índice de universalização da aprendizagem em Matemática no 5º ano do ensino fundamental do município "i".
$prof_{1Mi}$	Percentual de alunos classificados com padrão de desempenho "muito crítico" em Matemática do município "i".
$prof_{2Mi}$	Percentual de alunos classificados com padrão de desempenho "adequado" em Matemática do município "i".

FIGURA 4

FÓRMULA DE CÁLCULO DO ÍNDICE DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO (IQE)

Fonte: Elaboração dos autores com base no Decreto nº 30.796, de 29 de dezembro de 2011.

É importante ressaltar que o ICMS educacional praticado pelo Ceará é um caso de destaque entre os demais estados que também utilizam a educação como critério na repartição dos recursos. O Ceará se notabiliza por ser a unidade que mais destina recursos para esse fim e por considerar tanto a magnitude dos indicadores de desempenho quanto a evolução desses indicadores ano a ano, o que permite que os municípios com resultados iniciais piores sejam premiados pelo esforço de melhorar seus índices. O caso cearense motivou um conjunto de investigações a respeito dos impactos do ICMS educacional na área em questão.

Brandão (2014) usando o método de diferenças-em-diferenças avalia que os municípios cearenses obtiveram melhores resultados do que os observados em municípios de estados vizinhos quando se leva em conta os índices do Ideb e as notas da Prova Brasil. A autora verificou também que mesmo os municípios que perderam recursos com a nova política de distribuição do ICMS discricionário conseguiram melhorar seu desempenho. Brandão (2014) identificou, ainda, que os resultados naqueles indicadores para os municípios mais pobres em termos de PIB *per capita* seguem inferiores aos índices dos municípios mais ricos, entretanto, os mais carentes experimentaram crescimento mais expressivo desses índices, o que lhes permitiu encurtar as distâncias em relação aos mais ricos. A autora conclui que a Lei do ICMS implementada pelo estado do Ceará teve impacto positivo no desempenho dos municípios tanto no Ideb quanto na Prova Brasil.

Sasso, Righetto e Varela (2018) fazem uma resenha de 12 estudos que abordaram a parcela discricionária do ICMS do estado do Ceará. A grande maioria dos trabalhos possui como foco central o impacto da mudança dos critérios de distribuição do imposto sobre os resultados da educação. Os principais achados apontam que as alterações afetaram positivamente os índices educacionais do Ceará.

Os trabalhos aqui mencionados não deixam claro, contudo, em que medida os incentivos financeiros foram os principais responsáveis pelos resultados positivos alcançados pelos municípios cearenses. Brandão (2014) faz uma menção genérica de que as mudanças na legislação do ICMS foram acompanhadas de um sistema de monitoramento de dados sofisticado, incluindo uma sala de situação, com objetivo de monitorar os indicadores de saúde, meio ambiente e educação que determinariam os repasses. Já Sasso, Righetto e Varela (2018) apontam que, além do incentivo por meio do sistema de transferência, o Estado do Ceará realizou apoio técnico voltado para a articulação do tripé seleção e formação dos profissionais do magistério, material e acompanhamento pedagógico, e monitoramento e avaliação. Portanto, a iniciativa cearense do ICMS-educacional é acompanhada por um conjunto de outros instrumentos de política pública, o que representa um grande desafio para a estimativa do efeito específico da fórmula de repasse do ICMS sobre os resultados educacionais.

O modelo cearense pode servir de inspiração para os demais estados da Federação que se valem muito pouco da utilização do ICMS discricionário como instrumento de

articulação territorial visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos. Contudo ainda não se conhecem os parâmetros necessários para o sucesso da política. Por exemplo, não se sabe qual o patamar mínimo de vinculação do repasse aos resultados que possibilitam observar os efeitos educacionais. Ainda, não se sabe até que ponto tais resultados são dependentes de variáveis de contexto locais, das condições iniciais do sistema de ensino ou de outras iniciativas implementadas concomitantemente. O que se sabe, contudo, é que as evidências geradas até agora apontam para um potencial uso da cota-parte municipal do ICMS em favor da melhoria dos resultados da educação de base municipal.

CONCLUSÕES

Os regimes de transferências intergovernamentais oferecem uma oportunidade de inovação na utilização de instrumentos econômicos como incentivos a obtenção de resultados socialmente desejáveis. A estrutura federativa brasileira e os mecanismos atualmente existentes de transferências do ICMS em sua cota-parte municipal permitem que critérios de repartição vinculados a resultados de políticas públicas sejam utilizados pelos estados na indução de melhorias sociais por intermédio da ação de seus municípios. O levantamento das legislações estaduais realizado por este estudo revelou que essa possibilidade ainda é de baixo uso pelos estados brasileiros. Em sua grande parte, os critérios de repartição seguem fórmulas com nenhum ou pouco poder indutor dos municípios, correspondendo a mecanismos devolutivos ou compensatórios de baixo poder mobilizador do poder público municipal. Em particular, os critérios de repartição vinculados à educação são utilizados por apenas quatro estados brasileiros, sendo que, em apenas um deles, o Ceará, tal critério é expressivamente vinculado a resultados de melhoria nos indicadores de desempenho dos sistemas municipais de ensino. A fração distribuída no caso do Ceará alcança 18% do ICMS, o que representa 75% da cota-parte municipal. Estudos realizados sobre os impactos educacionais do ICMS-educacional do Ceará apontam para efeitos positivos dessa política, o que começa a influenciar outras unidades da federação, como é o caso de Pernambuco e Sergipe. Por ocasião da finalização deste estudo, ambos os estados tramitavam projeto de lei em suas Assembleias Legislativas propondo alterações no regime de repartição do ICMS.

Assim, é possível afirmar que o espaço discricionário dado pela Constituição Federal aos estados para definirem regras de repartição do ICMS com seus municípios, constitui uma reserva potencial para uso como instrumento de política pública. O uso desse espaço para indução dos governos municipais na busca de melhoria de resultados sociais, em particular na educação, constitui um campo ainda muito pouco explorado no Brasil, mas com promessa de retorno, como parece sugerir a experiência cearense.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. *Lei nº 0322, de 23 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e Lei Complementar Federal nº 63/90, e dá outras providências. Alterada pela Lei nº 2.175, de 11 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=0322,%20de%2023/12/96>. Acesso em: 22 out. 2019.

BOADWAY, ;SHAH, . (Ed.) *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

BOHN, S. et al. Can conditional cash transfer programs generate equality of opportunity in highly unequal societies? Evidence from Brazil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 51, p. 111-133, set. 2014.

BRANDÃO, J. B. *O rateio do ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

CACCIAMALI, M. C.; TATEL, F.; BATISTA, N. F. Impactos do programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, maio/ago. 2010.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. *Problema do risco moral na educação básica: um modelo agente-principal para a distribuição de recursos da cota parte do ICMS*. Fortaleza: CAEN/UFC, 2018. Disponível em: <<http://www.caen.ufc.br/wp-content/uploads/2018/03/problema-do-risco-moral-na-educacao-basica-um-modelo-de-agente-principal-para-a-distribuicao-de-recurso-da-cota-parte-do-icms-diego-carneiro-e-guilherme-irffi.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.

CEARÁ. *Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996*. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>>. Acesso em: 22 out. 2019.

CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17 dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, ano 10, n. 239, 19 dez. 2007. Caderno 1/2, p. 1.

CEARÁ. Decreto nº 30.796, de 29 de dezembro de 2011. Altera o dispositivo do Decreto nº 29.881, de 31 de agosto de 2009, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, ano 3, n. 248, 29 dez. 2011.

FAZENDA fixa percentuais do ICMS. 2018. Disponível em: <<https://www.ac24horas.com/2018/11/19/secretaria-da-fazenda-fixa-percentuais-do-icms-para-os-municipios-do-acre-em-2019/>>. Acesso em: 22 out. 2019.

FISHER, R. C.; PAPKE, L. E. Local government responses to education grants. *National Tax Journal*, Washington, v. 53, n. 1, p. 153-168, Mar. 2000.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *O histórico da Lei Robin Hood*. 2010. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>>. Acesso em: 22 out. 2019.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 97, n. 2, p. 505-517, 2012.

HANDA, S.; DAVIS, B. The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, London, v. 24, p. 513-536, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (Ipece). *Cota parte do ICMS: Índice de Qualidade da Educação*. fev. 2018a. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Apresentacao_ICMS_BM_Fev2018.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (Ipece). *Cota parte do ICMS: Índice de Qualidade da Educação*. ago. 2018b. Trabalho apresentado ao 2º Fórum com Prefeitos, Secretários de Educação e Gestores Municipais do MAISPAIC - CREDE 8, 2018. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Apresentacao_ICMS_Baturite_Ago2018.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

LAZEAR, E. P. Teacher incentives. *Swedish Economic Policy Review*, [S.l.], v. 10, p. 179-214, 2003.

LEE, J. D.; MEDINA, O. *Results-based financing in education: learning from what works*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2019.

MATTEI, L. F.; MEIRELLES NETO, J. O ICMS Ecológico como instrumento de política ambiental: evidências a partir do estado de Mato Grosso. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 17, n. 43, p. 86-98, dez. 2015.

MELO, R. D. M. S.; DUARTE, G. B. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 48, n. 3, p. 635-657, jul./set. 2010.

MINAS GERAIS. *Lei nº 12.040, de 28 dezembro de 1995*. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da constituição federal, e da outras providências. Revogada pela Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2308>>. Acesso em: 22 out. 2019.

SASSO, M.; RIGHETTO, P.; VARELA, P. S. *Distribuição da parcela discricionária da cota-parte do ICMS e os resultados na educação*. [S.l.]: Instituto Natura, 2018. Mimeografado.

SHAH, A. *The new fiscal federalism in Brazil*. Washington, DC: World Bank, 1991. (Working Papers, n. 557).

SIMÕES, A. A.; SABATES, R. The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil. *International Journal of Educational Development*, [S.l.], v. 39, p. 141-156, Nov. 2014.

SOARES, F. V. et al. *Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty*. Brasília: International Poverty Centre, 2006. (Working Paper, n. 21)

SOARES, S. et al. *Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality*. Brasília: International Poverty Centre, 2007. (Working Paper, n. 35)

VALENCIA LOMELÍ, E. Conditional cash transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 34, n. 1, p. 475-499, Aug. 2008.

APÊNDICE A – RESUMO GERAL DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS A RESPEITO DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DA PARCELA DISCRICIONÁRIA DA COTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS

Obs.: IPM (Índice de Participação Municipal) corresponde aos percentuais que definem a participação de cada município no bolo do ICMS distribuído no seu respectivo Estado.

(continua)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discriminatório			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discriminatório por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Rondônia	52	Leis Estaduais Complementares 115/94 (base) e 147/96. Resoluções GAB/SEFAZ 001/98 e 013/96. RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 012/2016/GAB/SEFTN/CRE fixa IPMs de 2017	Quase-tradicional	5	3	2	Tradicionais (15%) = Parte igualitária (14%) + População (0,5%) + Área geográfica (0,5%)	Não Tradicionais (10%) = Meio Ambiente (5%) + Agropecuária (5%)	Não
Acre	22	Lei 1.530/04. Trata apenas do ICMS ecológico. Portaria SEFAZ Nº 896/73 fixa índices de participação para 2014. Encontrado em site de notícias índices de participação idênticos aos de 2014 para 2019, mas não está claro os critérios aplicados. SASSO <i>et al</i> (2018) e BRANDÃO (2014) informam que Acre distribuiu ICMS conforme índices do FPM. Não há informações nas páginas oficiais do governo	Não tradicional	2		2		Não Tradicionais (25%) = Meio Ambiente (5%) + Critérios próprios (20%)	Não

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discricionário			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discricionário por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Amazonas	62	Lei 2.749/02. Lei 2.787/03 informa que o VA deverá ser calculado por instituto externo de pesquisa e que os critérios estabelecidos para distribuição do ICMS por lei estadual são os estabelecidos na legislação de 2002	Tradicional	3	3		Tradicionais (25%) = Parte igualitária (24%) + População (0,7%) + Área geográfica (0,3%)		Não
Roraima	15	Leis estaduais 10/91 e 43/93. Na página que divulga os IPMs, não há informação de que os percentuais globais de distribuição da cota-parte por critério tenham sido alterados	Tradicional	1	1		Tradicionais (25%) = Parte igualitária (25%)		Não
Pará	144	Lei 5.645/91 (base) e Lei 7.638/12. Decreto 01589 de 26/08/16 fixa IPMs	Quase-tradicional	4	3	1	Tradicionais (17%) = Parte igualitária (7%) + População (5%) + Área geográfica (5%)	Não Tradicionais (8%) = Meio Ambiente (8%)	Não

(continuação)

Estado	Nº de muni- cípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discricionário			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discricionário por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Amapá	16	Lei Estadual 322/96. Apresentações de 2015 (explicando critérios e informando índices para 2016) não demonstram ter ocorrido alterações na Lei	Não tradicional	10	4	6	Tradicionais (13%) = Parte igualitária (6,99%) + População (2,6%) + População dos 3 municípios mais populosos (2,2725%) + Área geográfica (1,1375%)	Não Tradicionais (12,0%) = Meio Ambiente (1,4%) + Agropecuária - Área cultivada (1,4%) + Receita Tributária Própria (2,6%) + Educação (2,6%) + Saúde (2,6%) + Patrimônio Cultural (1,4%)	SIM. Distribui os recursos de acordo com Índice de Capacidade de Atendimento (ICMA) = relação entre o total de alunos atendidos pela rede municipal (todos os alunos da rede municipal, inclusive os alunos da pré-escola) e a capacidade mínima de atendimento do município. Capacidade Mínima de Atendimento Municipal (CMA) = parcela vinculada para educação no município (25% das receitas próprias + transferências constitucionais) dividida pelo custo por aluno estimado pela Secretaria de Educação do Estado

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discricionário			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discricionário por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Tocantins	139	LEI No 2.959 de 18/06/15. Decreto nº 5.48, de 19/08/16 fixa IPMs de 2017	Não tradicional	8	3	5	Tradicionais (12%) = Parte igualitária (8%) + População (2%) + Área geográfica (2%)	Não Tradicionais (13%) = Política Municipal de Meio Ambiente (2%) + Meio Ambiente - Unidades Conservação e Terras Indígenas (3,5%) + Meio Ambiente - Controle e Combate a Queimadas (2%) + Meio Ambiente - Conservação dos Solos (2%) + Saneamento (3,5%)	Não
Maranhão	217	Lei 5.599/92. Há um Projeto de Lei 28/2016 em discussão para criar ICMS educacional. O PL não deve ter sido aprovado porque os IPMs de 2018 e 2019 seguem os critérios estabelecidos na Lei de 1992	Tradicional	3	3		Tradicionais (25%) = Parte igualitária (15%) + População (5%) + Área geográfica (5%)		Há um Projeto de Lei 28/2016 em discussão para criar ICMS educacional. A nova distribuição do ICMS discricionário deverá obedecer: 5% repartição igualitária, 2% proporcional a população e 18% de acordo com o Ideb médio de cada município. Não há informações a respeito da aprovação do PL

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discriminatório			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discriminatório por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Piauí	224	Leis 5.001/98 (base), 5.813/09 (ICMS ecológico) e 5.886/09. Resolução 05/18 do TCE/PI fixa índices para 2018	Quase-tradicional	3	2	1	Tradicionais (20%) = População (10%) + Área geográfica (10%)	Não Tradicionais (5%) = Meio Ambiente (5%)	Não
Ceará	184	Lei nº 14.023/07 (introduziu o ICMS educacional), Decreto nº 29.306/09, Decreto nº 29.586/08, Decreto nº 29.881/09 e Decreto nº 30.796/11 (alterou cálculo do IQE) . Portaria nº 27 de 25 de agosto de 2016 fixa os Índices de Qualidade Educacional (IQE), de Qualidade da Saúde (IQS) e de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) aplicados na distribuição do ICMS de 2017. Os índices são calculados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Metodologia de cálculo do IQE disponível em https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/Apresentacao_Alteracao_da_Metodologia_IQE.pdf	Não tradicional	3		3		Não Tradicionais (25%) = Meio Ambiente (2%) + Educação (18%) + Saúde (5%)	SIM. Distribuição de recursos com base nos resultados educacionais medidos pelo IQE. O índice abrange a Alfabetização - IQA (2º ano) e Ensino Fundamental - IQF (5º Ano); considera o desempenho relativo da rede pública municipal; avalia a proficiência dos alunos e a desigualdade de desempenho entre os estudantes da rede pública municipal; e considera o nível de proficiência dos alunos no ano de referência bem como a evolução em relação ao ano anterior. O IQE considera dados produzidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAEE), ao qual todos os municípios são submetidos.

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discriminatório			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discriminatório por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Rio Grande do Norte	167	Lei 7.105/97 (base) e Lei 9.277/09. Portaria 120/2016-GS/SET de 2016 fixa os IPMs definitivos de 2017	Tradicional	3	3		Tradicionais (25%) = Parte igualitária (15%) + População (5%) + Área geográfica (5%)		Não
Paraíba	223	Lei 9.600/11 (com ressalvas de forma a manter 75% do ICMS distribuído segundo o VAF). IPM publicado pela Portaria GSER Nº 148 DE 31/08/2016	Tradicional	2	2		Tradicionais (25%) = Parte igualitária (20%) + População (5%)	Lei 9.600/11 modificou distribuição do ICMS. Os novos critérios deveriam ser 70% VAF, 20% distribuição igualitária, 5% ICMS ecológico e 5% ICMS saneamento. Esses critérios não estão em vigor porque a redução do % distribuído por VAF foi considerada inconstitucional	Não

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discriminatório			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discriminatório por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Pernambuco	184	Lei Estadual 10.489/90 (base). Lei 11.899/00 (introduz ICMS socioambiental e critérios para educação). Leis 12.206/02 e 12.432/03 (estabelecem % de distribuição do ICMS de 2002 a 2010). Lei 13.368/07 (modifica critérios anteriores, inclusive de educação). Última modificação: Lei 16.120/17 (faz valer os critérios da Lei 13.368/07 para distribuição do ICMS de 2010 a 2019 e propõe modificações a partir de 2020, inclusive para a educação)	Não tradicional	11	1	10	Tradicionais (4%) = População (4%)	Não Tradicionais (21%) = Meio Ambiente (1%) + Segurança Pública - Crimes Violentos e Letais (2%) + Segurança Pública - Unidades Prisionais e Penitenciárias (1%) + Receita Tributária Própria (1%) + Equalização (5%) + PIB per capita (3%) + Educação (3%) + Programa de Saúde da Família (1%) + Saúde - Índice de Mortalidade Infantil (2%) + Saneamento - Resíduos Sólidos (2%)	SIM. A partir de 2002, 2% do ICMS foi distribuído com base na participação relativa no número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais. A partir de 2010 até 2019, vale o percentual de 3% distribuídos entre os municípios em proporção direta ao resultado do IDEB. A partir de 2020, está prevista (Lei 16.120/17) a elevação para 10% do percentual destinado a educação e a adoção de novos critérios

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discriminatório			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discriminatório por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Alagoas	102	Lei 5.981/97 (base). Critérios definidos na Lei 7.011/08 não estão valendo. Lei 8.075/18 parece alterar apenas critérios de apuração do VAF. Portaria SEF nº 668 de 2017 fixa os IPMs de 2017	Tradicional	3	3		Tradicionais (25%) = Parte igualitária (15%) + População (5%) + Área geográfica (5%)	Lei 7.011/08 modificou distribuição do ICMS. Os novos critérios deveriam ser 75% VAF, 15% parte igualitária; 2,5% proporcional a população; 2,5% proporcional a área geográfica e 5% distribuídos pela observância de diretrizes e utilização de recursos municipais em segurança pública. Os novos critérios parecem não estar em vigor porque os IPMs a serem aplicados em 2019 refletem a distribuição prevista pela Lei 5.981/97	Não

(continuação)

Estado	Nº de muni- cípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discricionário			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discricionário por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Sergipe	75	Lei Estadual 2.800/90. ATO DE LIBERATIVO Nº 920/2018 do TCE/ SE define IPM-VAF 2019 com base nos índices de 2016 e 2017. Nas páginas onde foram encontradas informações, não há relato de que os percentuais globais de distribuição da cota-parte por critério tenham sido alterados	Tradicional	1	1		Tradicionais (25%) = Parte igualitária (25%)		Não
Bahia	417	Lei Estadual Complementar 13/97. Resolução nº 145 de 20/12/2016 do TCE/BA fixa índices.	Quase- tradicional	3	2	1	Tradicionais (17,50%) = População (10%) + Área geográfica (7,5%)	Não Tradicionais (7,5%) = Equalização (7,5%). Parte igualitária contém fator de equalização porque só distribui ICMS entre municípios com IPM abaixo de 0,18001	Não

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discriminatório			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discriminatório por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Minas Gerais	853	Lei Estadual 12.040/95 (Lei Robin Hood - introduz critério educação) e Lei Estadual 18.030/09. RESOLUÇÃO Nº 4.961/16 fixa os índices de VAF para 2017	Não tradicional	18	4	14	Tradicionais (11,2%) = Parte igualitária (5,5%) + População (2,7%) + População dos 50 mais populosos (2%) + Área geográfica (1%)	Não Tradicionais (13,8%) = Meio Ambiente (1,10%) + Agropecuária - Produção Alimentos (1%) + Segurança Pública (0,1%) + Recursos Hídricos (0,25%) + Município minerador (0,01%) + ICMS Solidário/Equalização (4,14%) + Cota Mínima per capita / Equalização (0,1%) + Receita Tributária Própria (1,9%) + Educação (2%) + Programa Saúde da Família (1%) + Gastos per capita em Saúde (1%) + Patrimônio Cultural (1%) + Esporte (0,1%) + Turismo (0,1%)	SIM. Distribui os recursos de acordo com Índice Básico de Capacidade de Atendimento (ICMA) = relação entre o total de alunos atendidos pela rede municipal (todos os alunos da rede municipal, inclusive os alunos da pré-escola) e a capacidade mínima de atendimento do município. Só recebem recursos os municípios que possuem ICMA >= 90%. Capacidade Mínima de Atendimento Municipal (CMA) = parcela vinculada para educação no município (25% das receitas próprias + transferências constitucionais) dividida pelo custo por aluno calculado para todo o estado. Custo por aluno = somatório da parcela vinculada para educação de todos os municípios dividido pelo total do nº de matrículas na rede de ensino municipal e estadual

(continuação)

Estado	Nº de muni- cípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discricionário			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discricionário por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Espírito Santo	78	Leis Estaduais n.º 4.288/89 (base), 5.344/96 e 5.399/97. PORTARIA N.º 35-R de 2014 detalha procedimentos para apuração do IPM	Não tradicional	6	1	5	Tradicionais (5%) = Área geográfica (5%)	Não Tradicionais (20%) = Agropecuária - Propriedades rurais (7%) + Agropecuária - Participação relativa produção agropecuária (6%) + Participação na gestão de saúde (3%) + Participação nos gastos em saúde e saneamento (3%) + Participação em consórcios de saúde (1%)	Não
Rio de Janeiro	92	Leis Estaduais n.ºs 2.664/96 e 5.100/07. Decreto 46.118/17 define IPMs 2017	Quase- tradicional	6	3	3	Tradicionais (20,39%) = Parte igualitária (8,18%) + População (5,79%) + Área geográfica (6,43%)	Não Tradicionais (4,61%) = Meio Ambiente (2,5%) + Receita Própria (0,38%) + Equalização (1,73%)	Não
São Paulo	645	Lei 3.201/81 (base). Atualizações Leis 8.510/93 e 13.269/08. Alterações tratam principalmente do ICMS ecológico	Quase- tradicional	7	4	3	Tradicionais (19%) = VAF (1%) + Parte igualitária (2%) + População (13%) + Área geográfica (3%)	Não Tradicionais (11%) = Meio Ambiente - Área protegida (0,5%) + Área inundada (0,5%) + Receita Própria (5%)	Não

(continuação)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discriminatório				Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discriminatório por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos		Tradicionais	Específicos	
Paraná	399	Lei nº 9.491/90 (base). Últimas modificações: Leis nº 12.417/98, 19.380/17 e 19.684/18. Decreto nº 4891/16 define IPMs 2017	Não tradicional	6	2	4		Tradicionais (4%) = Parte igualitária (2%) + Área geográfica (2%)	Não Tradicionais (21%) = Meio Ambiente (5%) + Agropecuária - Propriedades rurais + habitantes rurais (8%) + Agropecuária - Participação relativa produção agropecuária (8%)	Não
Santa Catarina	295	Leis estaduais 7.721/89 e 8.203/90. Na página do governo que divulga os IPMs, não há informação de que os percentuais globais de distribuição da cota-parte por critério tenham sido alterados	Tradicional	2	2			Tradicionais (25%) = VAF (10%) + Parte igualitária (15%)		Não
Rio Grande do Sul	497	Lei 11.038/97 (base) e Lei 15.235/18 (vigente).	Não tradicional	6	1	5		Tradicionais (7%) = População (7%)	Não Tradicionais (18%) = Meio Ambiente (7%) + Agropecuária - Propriedades rurais (5%) + Agropecuária - Produtividade primária (3,5%) + Equalização (2%) + Programa de Integração Tributária (0,5%)	Não

(conclusão)

Estado	Nº de municípios	Base legal para distribuição cota-parte municipal do ICMS vigente em 2017	Classificação da legislação	Quantidade de critérios aplicados à distribuição do ICMS discricionário			Percentuais aplicados à distribuição do ICMS discricionário por critério		Há algum item específico para área da educação? Qual a regra aplicada?
				Total	Tradicionais	Específicos	Tradicionais	Específicos	
Mato Grosso do Sul	79	Leis Estaduais Complementares 57/91 (base) e 159/11. RESOLUÇÃO/SEFAZ Nº 2.741, DE 30 DE JUNHO DE 2016 fixa IPMs de 2017	Não tradicional	5	2	3	Tradicionais (12%) = Parte igualitária (7%) + Área geográfica (5%)	Não Tradicionais (13%) = ICMS ecológico/Meio Ambiente (5%) + Receita Própria (3%) + Nº Eleitores (5%)	Não
Mato Grosso	141	Lei Complementar Estadual nº 157/2004. Portaria nº 162/2016 fixa IPMs de 2017	Não tradicional	5	2	3	Tradicionais (5%) = População (4%) + Área geográfica (1%)	Não Tradicionais (20%) = ICMS ecológico/Meio Ambiente (5%) + Receita Própria (4%) + Equalização - Coeficiente Social (11%)	MÉDIO. Estado distribui 11% da parcela discricionária em proporção inversa ao IDH municipal cujo um dos componentes é o IDH educação (taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos e taxa de frequência à escola)
Goiás	246	Resolução nº 107/12 (base) . Resolução nº 134/17 define IPMs Final de 2017	Tradicional	3	2	1	Tradicionais (20%) = VAF (10%) + Parte igualitária (10%)	Não Tradicionais (5%) = Meio Ambiente (5%)	Não

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas leis estaduais.

