

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

TÍTULO

**A DISTRIBUIÇÃO DE ICMS AOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO
SANTO: CONCENTRAÇÃO OU DESCONCENTRAÇÃO?**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

FRANCISCO JOSÉ TEIXEIRA GARCIA

Rio de Janeiro 2002

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

TÍTULO

**A DISTRIBUIÇÃO DE ICMS AOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO
SANTO: CONCENTRAÇÃO OU DESCONCENTRAÇÃO?**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:
FRANCISCO JOSÉ TEIXEIRA GARCIA

E APROVADO EM 20/09/2002
PELA COMISSÃO EXAMINADORA

JOSÉ ANTÔNIO PUPPIM DE OLIVEIRA
PhD. EM PLANEJAMENTO

ROGÉRIO SOBREIRA
DOUTOR EM ECONOMIA

GUILHERME NARCISO DE LACERDA
DOUTOR EM ECONOMIA

GARCIA, Francisco José Teixeira. **A Distribuição de ICMS aos Municípios do Espírito Santo: Concentração ou Desconcentração?** – Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 2002. 221p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da EBAPE/FGV, área de concentração Políticas & Estratégias).

Resumo: Este trabalho contempla um esforço de análise sobre o papel dos modelos de distribuição do ICMS aos municípios existentes no Brasil enquanto mecanismos de desconcentração de receitas públicas municipais. Tomando como foco principal a situação dos modelos de distribuição utilizados no Espírito Santo e, com a utilização de uma metodologia de cálculo de concentração de rendas adaptada para a presente análise, busca avaliar em que medida os parâmetros utilizados no atual modelo de distribuição contribuem para os níveis de concentração detectados. A análise se detém nos aspectos peculiares da economia capixaba, principalmente na questão do impacto do modelo econômico local sobre a geração de Valor Adicionado e o consequente aumento dos níveis de concentração de receitas públicas em determinados municípios. Ao longo do texto também são discutidos aspectos relativos ao atual momento do federalismo fiscal brasileiro, bem como uma inevitável comparação entre a situação do Estado do Espírito Santo e de outras unidades da federação, em relação aos modelos de distribuição de ICMS e seu grau de concentração.

Palavras-Chaves: Transferências Tributárias – Brasil – Espírito Santo – Distribuição de ICMS aos Municípios – Federalismo Fiscal

Sumário

1. Introdução	06
2. Federalismo Fiscal no Brasil e a repartição de receitas entre Entes Federados.....	10
2.1- Federalismo no Brasil.....	12
2.2 - O caso do Espírito Santo.....	18
3. O Índice de Participação dos Municípios (IPM).....	23
3.1 - Cálculo do Índice de Participação dos Municípios - IPM.....	25
3.2 - Breve análise histórica do IPM.....	41
3.3 - Comparação entre a Distribuição por VA e por IPM.....	43
3.4 - A criação de Municípios e seu impacto na distribuição do ICMS.....	55
3.5 - A criação de Municípios no Espírito Santo.....	58
4. Índice de Participação dos Municípios (IPM) na distribuição do ICMS - Modelos utilizados em algumas Unidades da Federação.....	61
4.1 – Modelo de Distribuição do ICMS do Estado de São Paulo.....	67
4.2 – Modelo de Distribuição do ICMS em Minas Gerais.....	68
4.3 – Modelo de Distribuição de ICMS no Rio Grande do Sul.....	72
4.4 – Modelo de Distribuição de ICMS no Rio de Janeiro.....	73
5. O Valor Adicionado (VA) e sua importância na formação do IPM – Peculiaridades do Espírito Santo.	75
5.1 – O Valor Adicionado das Empresas do Sistema FUNDAP e seu grau de concentração espacial.....	77
5.2 – O Valor Adicionado das Empresas do FUNDAP e sua importância na definição do Valor Adicionado Total do Município.....	80
5.3 - O Valor Adicionado (VA) das empresas do Complexo Exportador e sua importância na definição do IPM municipal.....	91

5.4 - Relação entre o Valor Adicionado - VA, os parâmetros da legislação estadual e o IPM.....	97
6. Concentração ou Desconcentração de Receitas - Qual o papel do IPM?	103
6.1 – Metodologia para medição da desigualdade da distribuição.....	106
6.2 – Distribuição de IPM em relação à distribuição do Valor Adicionado.....	114
6.3 – Distribuição com base no Índice de Desenvolvimento Urbano – IDU.....	116
6.4 - Relação entre a distribuição pelo IPM e o IDS.....	118
6.5 – Relação entre a distribuição pelo IPM e a Renda <i>per capita</i>	128
6.6 – Concentração ou Desconcentração?.....	130
7. Conclusões	132
8. Referências Bibliográficas	137
Anexos	141
Anexo I - Gráficos da série do IPM 1974 – 2003	142
Anexo II - Gráficos da composição do IPM por tipo de parâmetro e por município	182

1. Introdução

Num país de dimensões continentais como o Brasil, extremamente heterogêneo e com graves distorções na apropriação de renda pela sua população, convivem de maneira nem sempre harmônica, uma economia moderna e dinâmica com um sistema tributário confuso, retrógrado e extremamente injusto. Neste sistema, a tributação está concentrada no consumo das famílias e na folha de salários, deixando o patrimônio, a renda auferida fora do emprego formal e a especulação financeira, afastados de seu âmbito de atuação.

Esta conjuntura, aliada ao modelo econômico vigente, propicia uma exacerbação na concentração da renda, que se dissemina por todo o tecido da sociedade brasileira, conforme pode ser visto claramente nas estatísticas da ONU e Banco Mundial, que recorrentemente são divulgadas.

Segundo Souza ¹“ O Brasil tem sido marcado, desde o início da sua história republicana, pela existência de profundas desigualdades regionais no interior da federação. O relatório IPEA/PNUD de 1996 aprofundou a discussão do tema pela descoberta da existência de três ‘Brasis’, composto de: a) uma área constituída por sete estados mais ao sul do país, que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, que apresenta índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, que apresenta níveis reduzidos de desenvolvimento humano.² Esses resultados configuram uma nítida diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões.”

Uma das formas em que esta concentração se manifesta, está na apropriação desigual e injusta pelas esferas subnacionais dos recursos auferidos pelo governo. Para redistribuí-los, as esferas

¹ SOUZA, C. *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras*. Trabalho Apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo: maio, 1998, pg. 03.

² Estão situados na primeira faixa os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, além do Distrito Federal. Na segunda faixa estão os estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá. No terceiro grupo estão os estados do Pará, Acre, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas e Paraíba.

arrecadoras utilizam-se de mecanismos compensatórios e/ou de devolução parcial e, no caso do FPM e IPM³, mecanismos de caráter misto.

Este trabalho pretende efetuar uma investigação em caráter limitado, centrado no caso do Estado do Espírito Santo, das principais características e especificidades dos modelos de distribuição da cota parte do ICMS pertencente aos municípios, conforme dispõe o inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal.

No capítulo 2 estão presentes algumas das principais discussões que permeiam o estudo do federalismo fiscal numa economia como a brasileira, focando principalmente, as peculiaridades que cercam o papel do município como instância de governo subnacional, com suas limitações arrecadatórias, dependência quanto às transferências intergovernamentais e disfunções na receita e despesa.

O capítulo 3 trata do Índice de Participação dos Municípios – IPM, na cota parte dos 25% do ICMS a eles pertencente, com uma discussão sobre seu papel como mecanismo de redistribuição de receita intergovernamental, e as especificidades dos modelos adotados no Espírito Santo. Nesta parte estão presentes a metodologia atualmente utilizada pelo governo do estado, uma análise histórica dos modelos até então utilizados e uma comparação entre o modelo atual e a transferência via mero mecanismo de devolução, representado pelo Índice de Valor Adicionado.

O capítulo 4 apresenta um resumo dos principais modelos utilizados pelas demais unidades da federação para a transferência aos municípios de sua cota parte. Está em boa parte baseado no trabalho desenvolvido por Barros (2001)⁴, que apresenta uma perspectiva da situação atual das transferências tributárias dos governos central e estaduais para os municípios. Analisa também a legislação de transferências tributárias aos municípios, aplicando a teoria do Agenciamento (relação “Principal x Agente”). Em seu trabalho encontramos uma síntese da modelagem das transferências intergovernamentais de recursos existentes no Brasil, além de

³ IPM - Índice de Participação dos Municípios na distribuição dos 25% do ICMS a eles pertencentes (Art. 158 Inciso IV da Constituição Federal). É calculado anualmente sendo 3/4 na proporção do Valor Adicionado do Município e 1/4 conforme lei estadual.

FPM - Fundo de Participação dos Municípios - Da arrecadação total do IR e do IPI são descontados os valores das restituições e dos incentivos fiscais. Da receita líquida, 22,5% são destinados ao FPM. Conforme estabelece o Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966), do valor total destinado ao FPM, 10,0% são distribuídos entre as Capitais, 86,4%, entre os demais municípios, e o restante, 3,6%, de acordo com o decreto-lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981, são distribuídos entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes.

⁴BARROS, F. M. *Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania. Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos*. Dissertação de Mestrado. EAESP, FGV. São Paulo, 2001.

formular diretrizes para a revisão dessas sistemáticas. Recomenda, principalmente, a adoção de uma “cesta de critérios” e da aplicação de “condições para acompanhamento e controle”, focando especialmente as especificidades presentes nos diversos modelos de transferência de ICMS aos municípios existentes no país. Além disso, apresenta uma pequena discussão sobre alguns dos modelos apresentados no referido trabalho.

O capítulo 5 retrata uma visão do autor sobre as peculiaridades que envolvem o Valor Adicionado como parcela preponderante no cálculo do IPM. Essas peculiaridades presentes na economia capixaba são discutidas e tenta-se mensurar seu impacto, na forma de cálculo do IPM, bem como seu vetor de concentração de recursos nos municípios mais aquinhoados economicamente.

No capítulo 6, finalmente, é travada uma discussão sobre o papel do IPM como um possível mecanismo de desconcentração de receitas públicas. Para tanto, foi utilizado um índice de medição do nível de concentração de renda, o chamado Índice de Theil ⁵(L e T), modificado e adaptado para a presente discussão, que é calculado para uma série histórica de IPM's, além de uma inevitável comparação com alguns modelos utilizados em outras unidades da federação.

A opção da utilização deste índice, ao invés dos tradicionais Curva de Lorenz ou Índice de Gini deveu-se, principalmente, a facilidade da metodologia conforme explicitado no capítulo 6. O fato de usar basicamente como dado indicador de concentração de renda a distribuição do IPM anual de cada município relacionado à sua população, permitiu velocidade de cálculo e análise, visto serem dados de fácil acesso.

A utilização desta forma de cálculo proporciona também diversas vantagens para a análise. Uma das principais refere-se ao fato de ser independente de variações entre municípios, o que permite melhor análise, pela heterogeneidade do universo trabalhado. Outra refere-se ao fato de ser, principalmente o Theil L, um indicador de desigualdade de renda estritamente decomponível, permitindo que a desigualdade total possa ser decomposta em uma parcela intra – desigualdade dentro de um grupo/municípios – e uma parcela inter – desigualdade

⁵ A segunda medida de desigualdade de Theil, ou L de Theil, é onde μ é a média aritmética e g é a média geométrica das rendas. Basta que uma única renda tenda a zero para que o valor de L tenda a infinito. Enquanto o T de Theil é relativamente mais sensível a mudanças nas rendas dos ricos, o L de Theil é especialmente sensível a mudanças na cauda inferior da distribuição.

entre grupos/municípios. Além do mais, este índice tem sido muito usado na pesquisa sobre condições de vida, aparecendo também nos estudos sobre Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Índice de Condições de Vida – ICV, entre outros índices utilizados pelos institutos de pesquisa nacionais (IUPERJ, Fundação João Pinheiro, Fundação SEADE, IBGE, IPEA), além dos organismos internacionais que se dedicam a estes estudos.

Nessa discussão, a utilização do índice de Theil como medida de desigualdade de distribuição proporciona a visualização de uma tendência que vem se mostrando inerente ao modelo utilizado atualmente pelo Governo do Estado do Espírito Santo. Apesar do modelo aparentemente ser de caráter redistributivo, o estudo mostra que ele vem apresentando grau de concentração cada vez maior, numa tendência preocupante, o que sinaliza no sentido de ser urgente a sua alteração.

Outra constatação interessante a ser discutida, e que demandaria análises mais profundas do ponto de vista socio-econômico, está na demonstração ali realizada, de que o aumento no número de municípios, ao invés de desconcentrar receitas públicas como é esperado e serve de mote para as emancipações realizadas, provoca cada vez mais um aumento na concentração de receitas em alguns municípios, pouco ou nada afetando o desempenho dos municípios mais fortes. Ao contrário, a emancipação desenfreada de municípios tem resultado numa autêntica redivisão de pobreza, em que cada vez mais os menos aquinhoados economicamente dividem entre si as migalhas que sobram dos mais desenvolvidos.

De modo geral, esse trabalho tenta lançar um pouco de luz sobre a questão da distribuição do ICMS entre os municípios capixabas, assunto que nos últimos anos tem sido bandeira política de diversas facções, municipalistas ou não, e que na imensa maioria das vezes, não conta com instrumentos que possam servir de base para uma discussão profícua e voltada para os interesses da imensa maioria da população estadual.

2. Federalismo Fiscal no Brasil e a repartição de receitas entre Entes Federados.

De modo geral, o federalismo fiscal tem sido, nos últimos anos, um dos mais acirrados e concorridos temas que tem sido debatidos nos planos econômico e político no Brasil e no exterior. O centro deste debate, no plano econômico, situa-se na utilização dos conceitos de externalidade e indivisibilidade para a questão das relações intergovernamentais. Os governos subnacionais⁶, face a existência de externalidades na formulação, implementação e financiamento de políticas públicas, transferem a um governo central, o poder e os recursos necessários à implementação dessas políticas, tanto em caráter estadual (regional) quanto municipal (local).

*“Federação é uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local. Na maior parte dos casos, o principal mecanismo que garante a articulação dos interesses na Federação são os fundos públicos. Especialmente em países com grandes heterogeneidades sociais, como o Brasil, o papel dos fundos públicos é crucial: a estruturação do poder entre esferas de governo e a própria unidade da Federação pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com grandes desigualdades econômicas e sociais.”*⁷

Segundo ainda o estudo sobre Federalismo no Brasil do FUNDAP/IESP, “o processo de democratização, vivido nas últimas décadas pelo Brasil, veio acompanhado de um forte movimento de descentralização, que pode ser visto, em boa parte, como resultante da crise fiscal-financeira do Governo Federal, bem como da reação ao autoritarismo. Essa descentralização teve como um de seus efeitos relevantes a significativa redução da capacidade da União de utilizar os fundos públicos como mecanismo de articulação dos diferentes interesses regionais”.⁸

No plano político, o cerne da discussão, está nos mecanismos que o Poder Central se utiliza para, ao representar o interesse geral, implementar políticas sociais de natureza redistributiva. A tentativa de ampliação da cobertura do “welfare state”, tem sido marcada pela preocupação de garantir à cidadania um mínimo homogêneo de recursos associados às necessidades

⁶ Governos Subnacionais é um conceito amplamente utilizado na literatura sobre federalismo fiscal e refere-se tanto aos governos estaduais(regionais) quanto aos municipais (loais).

⁷ Fundação de Desenvolvimento Administrativo – Instituto de Economia do Setor Público – FUNDAP/IESP. *Federalismo no Brasil – Experiência Internacional e a especificidade brasileira*. São Paulo, 1996, pg. 01.

⁸ Idem.

básicas, razão pela qual tem crescido a participação do Poder Central na divisão de competências tributárias e nos gastos associados.

As relações intergovernamentais têm sido marcadas por políticas que buscam a equalização, através da fixação de níveis mínimos de gastos públicos *per capita*, dos recursos que irão proporcionar tais gastos e dos mecanismos de transferência ou compensação, face as peculiaridades e necessidades específicas dos governos subnacionais. Em sua grande maioria, a adesão dos governos subnacionais às prioridades do governo central ocorre pelo mecanismo de vinculação das transferências, gerando regras rígidas de contrapartida local e quase impossibilidade da introdução de parâmetros locais na implementação das referidas políticas.

Portanto, no campo do federalismo fiscal, coexistem diversas alternativas de relações intergovernamentais. Os mais discutidos têm sido as experiências da Alemanha Ocidental e do Canadá. O primeiro é reconhecido pela uniformidade dos serviços públicos, com a racionalização da alocação dos encargos e gastos de cada nível de governo e da distribuição da receita pública. O segundo centra sua operacionalidade exatamente na diversidade dos serviços públicos através de patamares mínimos, que são assegurados pelos mecanismos de transferência e harmonização tributária⁹. De modo geral, é aceito que o modelo alemão (anteriormente à unificação) era mais adequado para países de território menor ou mais homogêneos, enquanto o modelo canadense aplica-se mais facilmente aos países de dimensões continentais, onde a flexibilidade permite a acomodação de situações marcadas pela maior diversidade.

Nas últimas décadas, a discussão sobre federalismo fiscal, têm proporcionado modificações nas relações intergovernamentais. Essas modificações podem ocorrer seja pela alteração nas formas de partilhar receitas, seja na alocação de encargos de governo ou, pela mudança dos parâmetros que determinam as transferências intergovernamentais. Em todos os casos, essas alterações referem-se aos questionamentos quanto ao nível de homogeneidade necessário na formulação das políticas públicas e quanto à escala ideal para sua execução.

⁹ SHAH, A. *The New fiscal federalism in Brasil*. Washington: The World Bank, Working Papers, Public Economics, 1990.

Assim, a diminuição na quantidade de recursos transferidos pelo governo central aos governos subnacionais e, conseqüentemente, sua flexibilização na definição das prioridades de gasto e nos instrumentos e modalidades para sua implementação, refere-se não só às relações intergovernamentais, mas também às relações entre os setores público e privado, os quais vêm desenvolvendo intensa parceria na área das políticas públicas.

Essas transformações permitem harmonizar escassez de recursos e corte de despesas que emanam da crise fiscal generalizada, com maior flexibilidade no direcionamento dos gastos, refletindo assim demandas definidas em caráter local. Isso implica uma maior seletividade na formulação e implementação de políticas redistributivas.

Em sua ampla pesquisa sobre o Federalismo no Brasil, o estudo do FUNDAP/IESP afirma que *“no Brasil, entretanto, o reflexo necessário dessas tendências induz a conclusões muito mais pessimistas. Desde logo, por sobrepor, ao momento de instalação do estado do bem-estar e a seus desdobramentos no plano federativo, a temática de sua transformação em sociedade do bem-estar, marcada pela tendência à descentralização e à privatização. A atualização desse debate ocorre sem que os interesses a serem afetados ou as instâncias decisórias envolvidas nos projetos de racionalização, flexibilização e focalização em curso tenham sido previamente equalizadas pelas políticas do “welfare state”, adicionando grande instabilidade ao quadro decisório, pelo desequilíbrio e não convergência de posições entre os interesses presentes.”*¹⁰

Portanto, pode-se afirmar que a ótica da desigualdade e heterogeneidade do sistema tributário impactam os estudos sobre federalismo fiscal, exagerando a finalidade redistributiva das relações intergovernamentais. Ao mesmo tempo, essa abordagem dificulta a fixação de critérios voltados para a equalização e garantia de patamares mínimos de bem-estar social e gera diferentes formas de absorção de encargos nos governos subnacionais.

2.1 – Federalismo no Brasil

A Federação Brasileira nasce após o advento da República em 1891 e pode ser considerada como uma resposta às diferenças regionais e aos problemas administrativos decorrentes da

¹⁰ Fundação de Desenvolvimento Administrativo – Instituto de Economia do Setor Público – FUNDAP/IESP. *Federalismo no Brasil – Experiência Internacional e a especificidade brasileira*. São Paulo, 1996, pg. 01.

diversidade econômico-social presente no Brasil. Da mesma forma que a proclamação da república foi um ato político originário das elites estaduais, a federação nasceu de uma decisão de cima para baixo, a partir da fragmentação do estado unitário brasileiro vigente no império.

A partir deste modelo de federação, instalou-se um sistema tributário com alto grau de independência, visando beneficiar as províncias mais desenvolvidas do Sul e Sudeste, onde se concentrava o setor exportador, com o objetivo precípuo de estabelecer e comandar a arrecadação de impostos locais sobre as exportações, enfraquecendo o poder central nas suas políticas macroeconômicas. Assim, desde sua instalação há mais de um século, o federalismo brasileiro tem experimentado alterações na relação entre o poder central e os governos subnacionais.¹¹

Um detalhe interessante, destacado por Serra e Afonso (1999), decorrente dos estudos do professor Alcides Jorge Costa é o contraste entre o sistema tributário brasileiro e o americano, no que concerne a tributação dos governos subnacionais. Segundo ele, *“o nível intermediário de governo, desde a Colônia, sempre conseguiu manter competência própria para tributar as exportações, até mesmo de produtos industrializados. Como contrapartida, sempre foi irrisória a tributação sobre a propriedade, especialmente a rural, comumente atribuída à competência federal. Assim, por exemplo, em 1998 os estados recolheram vinte vezes mais por meio do imposto sobre a propriedade de veículos do que a união arrecadou com o imposto territorial rural (pouco mais de R\$ 200 milhões).”*¹²

Durante a primazia da economia primário exportadora cafeeira, as elites regionais se sobrepunham ao poder central, resultando em diversas políticas fiscais e monetárias adotadas no período, das quais uma de grande destaque foi o acordo de Taubaté, que proporcionou meios de financiamento da produção e exportação cafeeira, apesar da superprodução então existente. Este período marca a evolução da província de São Paulo para atingir a hegemonia econômica, passando a deter 40% do total das receitas estaduais brasileiras¹³.

¹¹ SERRA, J. e AFONSO, J. R. R *Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas reflexões*. Revista BNDES, RJ, V.6 n°12, dez. 1999.

¹² Ídem, pg. 05.

¹³ Ídem.

O advento da revolução de 1930, com Getúlio Vargas, marca a subida ao poder das elites urbanas que se contrapunham às elites cafeeiras, resultando num processo de centralização tributária. Essa centralização foi fundamental na consolidação do modelo industrial então nascente, ao permitir a unificação do mercado nacional e o fortalecimento das bases da industrialização.

Sucessivamente, podemos acompanhar as alterações ocorridas no sistema tributário pelas alterações no modelo político brasileiro. Assim, de momentos de compressão (Getúlio Vargas, ditadura militar) e descompressão (era pós Vargas, redemocratização década de 1980), o sistema federativo brasileiro é marcado pelas mudanças na concentração e desconcentração de recursos entre os diversos entes federados.

A partir da reforma promovida pelo regime militar nos anos sessenta, observou-se uma profunda centralização de recursos tributários nas mãos do governo central, que os redistribuía através de repasses regulamentares ou via convênios - resultantes de negociação política. Este modelo era o corolário da submissão de governadores e prefeitos às políticas públicas implementadas pelo governo central. Casos ocorreram neste período, como no Espírito Santo, onde as despesas estaduais somente eram honradas através dos “famosos” Convênios de Cooperação Técnica e Financeira entre a União e o Estado.

À medida que o sistema político se abria, permitindo uma maior participação de lideranças locais e regionais na divisão do poder, as esferas inferiores de governo adquiriam parcelas cada vez maiores dos recursos públicos. O processo culminou com a Assembleia Constituinte de 1988, que se caracterizou por consolidar uma ampla redistribuição de recursos tributários em benefício dos estados e, principalmente, municípios.

No Brasil, apesar de no período 1964 a 1985 prevalecer um sistema político centralizado, ocorreram fenômenos isolados de descentralização fiscal, com aumento de recursos financeiros postos à disposição de estados e municípios. Com o fim do período militar, ocorreu um fortalecimento do processo de descentralização política e fiscal, culminando com a elevação do status dos municípios, que a partir da Constituição de 1988, passaram a ser entes federados. Em seu artigo primeiro a Constituição determina que “ A República

Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, ..."14

A partir de meados da década de 80, verifica-se que a descentralização política, assim entendida como um processo que envolve a redistribuição de poder, ou seja, prerrogativas, recursos e responsabilidades, do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário, constitui-se num movimento histórico em pleno curso no Brasil e em várias partes do mundo.¹⁵

O pequeno conhecimento da realidade tributária bem como de sua administração é mais acentuado no caso dos municípios. Segundo Afonso *et alii*¹⁶, *“Primeiro, há um certo preconceito em acreditar que todo governo, mesmo de menor escala, deveria se auto-sustentar, o que não ocorre mesmo nos países mais desenvolvidos. Segundo, os tributos típicos de governos locais – incidentes sobre o patrimônio e taxas – não são os mais fáceis para se administrar e explorar seu potencial. Terceiro, num país de dimensões continentais tendem a faltar informações atualizadas e precisas, sem contar que é enorme e crescente o número de municípios e, o pior, são profundas as disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais entre eles.”*¹⁷

Ainda segundo Afonso *et alii* *“Muitos ainda acreditam que as prefeituras dependem exclusiva ou basicamente de transferências repassadas pelas esferas superiores. No entanto, após a Constituição de 1988, houve um forte incremento da arrecadação própria municipal e muito já se investiu na melhoria de sua máquina fazendária, com soluções criativas e localizadas. Por exemplo, muitos municípios já cobram há muito tempo IPTU, taxas e até mesmo ISS usando guias de recolhimento com código de barra e leitura ótica, recursos modernos da informática até hoje não utilizados pela União. Ainda assim, as comparações com os outros países e entre as prefeituras revelam que resta um enorme potencial para se*

¹⁴ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt -19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, pg. 03.

¹⁵ MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Texto para Discussão n.º 706 – BNDES. Brasília, fevereiro 2000.

¹⁶ AFONSO, J. R.R. ;CORREIA, C.A.; ARAUJO, E. A.; RAIMUNDO, J.C.M ; DAVID, M.D. e SANTOS, R. M. *Municípios – Arrecadação e Administração Tributária. Quebrando Tabus*. Retirado do site Banco Federativo – BNDES em fevereiro de 2002.

¹⁷ Tais discrepâncias são muito maiores do que se imagina. Se é notório que os orçamentos das grandes capitais do país superam os de alguns governos estaduais, poucos têm noção das proporções. Por exemplo, a Prefeitura de São Paulo sozinha recolhe apenas com o Imposto Sobre Serviços (ISS) um volume superior ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado por 17 estados brasileiros. Se as finanças das capitais e das metrópoles se parecem um pouco, profundos são os seus contrastes em relação ao universo de mais de cinco mil outros municípios, sem contar as diferenças entre estes.

*e elevar a arrecadação municipal e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do sistema tributário do país”.*¹⁸

No federalismo, que o dicionário Aurélio define como “uma forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia, fora dos negócios de interesse comum”, as federações possuem um Senado ou Câmara Alta, que representa o princípio do território, ou seja, cada membro tem o mesmo número de votos, independentemente de sua população¹⁹.

.

Não existe no Brasil um Senado só para os municípios, mas as evidências têm demonstrado que o princípio federativo tem operado a favor dos novos membros da Federação. Em termos gerais, após a Constituição de 1988, ocorreu um aumento dos recursos colocados à disposição dos municípios, tanto em termos absolutos, quanto em relação ao PIB²⁰.

Além das disparidades regionais, a aceleração do processo de descentralização ocorreu em meio a um quadro de alta inflação, estagnação e deterioração dos serviços públicos tradicionalmente ofertados pela União. A consideração destes aspectos é fundamental para a compreensão do quadro atual, em que alguns analistas defendem que o esforço de estabilização não vem sendo compartilhado igualmente por Estados e Municípios, o que culminou com a renegociação das dívidas de estados e municípios em 1997 e a edição da Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com novas exigências quanto ao comprometimento no esforço de equilíbrio fiscal.

Atualmente, o sistema fiscal brasileiro busca conciliar três objetivos que devem ser considerados em qualquer proposta que pretenda sua alteração. Em primeiro lugar, a necessidade de uma arrecadação tributária que atenda às crescentes pressões por gastos (notadamente da seguridade social) e pelo controle do déficit. Em segundo lugar, a manutenção da autonomia de gasto dos recursos provenientes de um diversificado esquema de transferências, sobretudo para as regiões mais pobres e municípios do interior. Por fim, uma profunda redistribuição regional dos recursos, que de certa forma busca compensar a

¹⁸ *Opus citatus*, pg. 04.

¹⁹ HOLANDA FERREIRA, A. B. de. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994, pg. 765.

²⁰ BREMAEKER, F. E. J. Os novos Municípios Brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, julho/setembro de 1991, p. 82-92.

concentração econômica no centro-sul e conciliar os interesses das diversas unidades que compõem a federação.²¹

Estudos realizados pelo IPEA e BNDES, disponíveis em seus sites na Internet, principalmente nas séries de indicadores denominados “Termômetros da Tributação e da Descentralização” divulgados através do site do “Banco Federativo”, apontam uma tendência geral à descentralização, com movimentos claros de redistribuição de recursos públicos. Ainda segundo Serra e Afonso (1999), “...quase todos os ganhos relativos couberam a esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou menos transferências constitucionais)”. Segundo ainda esses autores, “...os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas”.²²

Apesar deste aparente fortalecimento dos entes federados municipais, seja através do aumento das transferências de recursos federais e estaduais, seja pela intensa criação de novos municípios, o debate deste assunto entre os especialistas está na provável existência de uma concentração de receitas em municípios mais fortes economicamente, o que de certa maneira, é óbvio, mas vai contra o conceito de federalismo²³.

Em relação ao FPM, diversos estudos têm demonstrado que, ao contrário, existe forte transferência de recursos dos municípios mais populosos, para os menos populosos, indicando que em termos *per capita*, as transferências de FPM têm beneficiado os municípios com população menor que 20.000 habitantes, visto que a partir de determinado tamanho mínimo, os recursos transferidos são iguais.²⁴

²¹ AFONSO, J. R. R., RAIMUNDO, J. C. .M. e ARAUJO, E. A. *Breves notas sobre o Federalismo*. Texto para Discussão. Retirado do site Banco Federativo – BNDES.

²² SERRA, J. e AFONSO, J. R. R *Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas reflexões*. Revista BNDES, RJ, V.6 n°12, dez. 1999, pg. 05.

²³ MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Texto para Discussão n.º 706 – BNDES. Brasília, fevereiro 2000.

²⁴ AFFONSO, R. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n.3, 1996, p. 3-10.

BREMAEKER, F. E. J. Os novos Municípios Brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, julho/setembro de 1991, p. 82-92.

MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Texto para Discussão n.º 706 – BNDES. Brasília, fevereiro 2000.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: *Efeitos Perversos da Descentralização?*, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, 10(3), 1996.

2.2 – O caso do Espírito Santo

Essa lógica, apesar de poder ser utilizada também para a distribuição do ICMS em nível nacional, não prevalece no caso do Espírito Santo. A intensa criação de novos municípios ocorrida no período 1983/2001 (25 novos municípios), ao invés de fortalecer o princípio do federalismo, provocou na maior parte das vezes, o enfraquecimento destes entes federados, visto que o impacto desta criação tem ocorrido sobre a parcela redistributiva do Índice de Participação dos Municípios – IPM nos 25% do ICMS a eles destinado (ver discussão no capítulo 6).

Prova disso, é que no estado convivem municípios que receberam em 2000, transferência *per capita* de ICMS (ver tabela 3.4) de R\$ 433,63 (Vitória), R\$ 409,33 (Santa Maria de Jetibá), R\$ 390,91 (Anchieta), R\$ 368,28 (Aracruz) ao lado de municípios com receita de transferência *per capita* de ICMS de R\$ 50,22 (Guarapari) e R\$ 51,70 (Cariacica). A existência desta diferença de quase nove vezes entre a receita *per capita* de ICMS de Vitória e Cariacica, municípios integrantes do aglomerado urbano da Grande Vitória, comprova que existe uma grande disparidade no atual modelo de distribuição (maiores detalhes, ver capítulo 3, tabela 3.8).

Em outros estados da federação algumas pesquisas têm detectado certo grau de concentração. Dentre elas, pode-se citar o estudo de Guarda (1998), que enfatiza aspectos relacionados à melhoria da distribuição dos recursos do ICMS e de outros fundos estaduais do Paraná.²⁵

Toda essa problemática remete para a necessidade urgente de revisão do modelo de distribuição de ICMS atualmente vigente no Espírito Santo. No entanto, mesmo uma alteração no modelo deverá estar atrelada a uma provável alteração do artigo 158 da Constituição Federal, diminuindo a participação do VA no cálculo do IPM, de forma a tornar possível uma política estadual de redistribuição de ICMS mais compatível com a realidade de cada estado da federação.

²⁵ GUARDA, G. C. *Proposta de um Método Alternativo para Distribuir os Recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano aos Municípios do Paraná*. Curitiba, Paranacidade, Série Técnica, 1998.

Neste sentido tramitam no Congresso Nacional diversas emendas que tratam de modificações nesta matéria. Entre elas, podemos citar as emendas 029/99 e 039/99 do Senador pelo Espírito Santo, Paulo Hartung, que em linhas gerais propõe:

1. Emenda 029/99:

Art. 1º O inciso IV do art. 158 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 158.

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão distribuídos na proporção direta da população do município em relação à população do estado." (NR)

Art. 2º Revoga o parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

Na justificativa desta emenda, o Senador esclarece entre outras coisas que “O problema é que a questão da repartição das receitas do ICMS no Brasil tem sido debatida sob os mais variados enfoques, passando pelo radicalismo dos que acham que o imposto deve ficar onde é arrecadado, até aqueles que consideram bom apenas o critério que os beneficiam diretamente. Sendo que o ponto em comum da discussão é que, lamentavelmente, esse tema tem sido tratado com um viés populista.

A Proposta de Emenda Constitucional que ora apresentamos, ao contrário, defende o aperfeiçoamento do critério de distribuição da cota parte de ICMS destinada aos municípios. Promover a repartição desse tributo levando-se em consideração o número de habitantes é uma tentativa de fazer com que os municípios tenham capacidade financeira de atender às demandas por serviços essenciais, haja vista que, quase sempre, quanto maior é o número de habitantes, maior é a demanda da sua população.”

"Art. 158.....

§ 1º - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - cinquenta por cento, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizados em seus territórios, apurado pela média dos índices dos valores adicionados dos últimos três exercícios financeiros anteriores ao ano que está sendo feita a apuração.

II - quarenta e cinco por cento, na proporção do número de habitantes do Município divulgados pelo Tribunal de Contas da União;

III - cinco por cento, distribuídos igualmente entre todos os Municípios;

§ 2º - O percentual de variação positiva ou negativa do índice de participação de cada Município, comparado ao índice do exercício anterior, ficará limitado a 10%, após aplicação dos critérios definidos no § 1º deste inciso.

§ 3º - havendo necessidade de aplicar o limite mínimo e/ou máximo, a diferença verificada para atingir o total de cem por cento da composição do índice de participação dos Municípios será distribuída proporcionalmente aos índices apurados após a aplicação dos critérios definidos no § primeiro deste inciso.

§ 4º - quando ocorrer desmembramento de Município, serão somados os índices dos Municípios em questão para efeito de verificação da necessidade de aplicação do limite mínimo ou do limite máximo." (NR)

Art. 2º - Revoga o parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

Na justificativa da emenda, o Senador conclui que: "Assim, o principal critério de repartição, o valor adicionado, reproduz a concentração espacial da atividade econômica, em

detrimento dos Municípios agrícolas e daqueles ditos "cidades-dormitórios" que possuem grande número de habitantes e, conseqüentemente, grande demanda por serviços públicos.

Com relação aos critérios definidos por lei estadual verifica-se que há muitas disparidades de um Estado para outro e que é motivo de casuísmos na proposição de condições que beneficiem alguns Municípios em especial.

A proposta de Emenda Constitucional que ora apresentamos pretende aperfeiçoar a sistemática de distribuição da cota parte do ICMS, estipulando novos critérios, de forma que o valor adicionado tenha peso de 50%, o número de habitantes peso de 45% e um critério unitário para todos os Municípios com peso de 5%.

Além disso, a proposta inclui um fator limitador de quedas ou crescimentos de índices, de um exercício financeiro para outro, superiores a 10%. Este fator moderador será acionado para evitar mudanças abruptas no volume de receita corrente num determinado ano, tendo em vista que num período de estabilidade da economia qualquer variação negativa de arrecadação provocada por fatores externos aos Municípios pode acarretar enormes prejuízos sociais à sua população.

Ao reduzir o peso do valor adicionado e fixá-lo em 50% diminui-se a participação do critério econômico mas mantém-se o princípio de que o imposto é repartido de acordo com o nível de atividade econômica e permite-se que haja, por parte dos Municípios, motivação para a fiscalização em seus territórios das operações de circulação de mercadorias e serviços que gerem valor adicionado e possibilitem aumento de arrecadação do montante do ICMS.

A inclusão do número de habitantes como critério de distribuição do ICMS é uma tentativa de fazer com que os Municípios que tenham uma grande concentração populacional mas com baixo nível de atividade econômica venham a ter capacidade financeira de atender as demandas por serviços essenciais, haja visto que a maior procura por melhorias das condições de vida está concentrada na esfera municipal.

O critério que define a distribuição de um percentual de 5% igualmente entre todos os Municípios possibilita a garantia de um percentual mínimo aos pequenos Municípios do interior que possuem população reduzida e apresentam atividade econômica inexpressiva.”

Fica claro nas propostas acima, assim como em outras propostas de Emenda Constitucional que tramitam no Congresso, que a variável população passaria a ter importância vital na definição dos critérios de distribuição do ICMS aos municípios. Apesar de ser naturalmente uma solução quase ideal dentro da característica redistributiva que se busca alcançar, reproduz um conceito de tutela do Governo Central sobre os governos subnacionais, partindo do princípio de que o federalismo tem mão única.

3. O Índice de Participação dos Municípios (IPM).

Desde a instituição do ICM²⁶, atual ICMS, em substituição ao antigo IVVC, ainda na década de 1960, a repartição das receitas advindas deste imposto entre os municípios foi baseada em critérios puramente compensatórios, tentando reproduzir a realidade da participação local na geração do imposto. Isto privilegiou os municípios de forte base industrial e comercial em detrimento da imensa maioria dos pequenos municípios de base predominantemente agrícola, tendo em vista que a distribuição era baseada na arrecadação e que boa parte da produção agrícola era isenta, tinha redução na alíquota do imposto ou não espelhava a base tributária, visto o setor agrícola ser predominantemente de subsistência.

Principal fonte de receita nos municípios de porte pequeno e médio, juntamente com o FPM – Fundo de Participação dos Municípios, a participação na distribuição do ICMS tem características próprias, dignas de uma análise mais acurada. Em primeiro lugar, vamos analisar como é formado o IPM – Índice de Participação do Município na distribuição dos 25% do ICMS pertencentes aos municípios.

Até o advento do Decreto Lei 1.216 de 1972, editado pelo Governo Federal no auge da Ditadura Militar, a forma de participação dos municípios era baseada na cota de 20% do que fosse arrecadado do imposto no município (sistema boca do caixa). Essa participação estava diretamente relacionada com a capacidade de geração e arrecadação de impostos estaduais pela municipalidade. Em muitos casos, políticas federais ou estaduais, de atração industrial com base em isenções ou reduções no pagamento do imposto, levavam a implantação de empresas industriais de médio e grande porte num determinado município, o que não se traduzia em aumento de sua participação na distribuição.

Esta situação além de não gerar aumento na arrecadação do município provocava algumas distorções, face ao impacto desses empreendimentos sobre a infra-estrutura municipal. Com o Decreto Lei 1.216/72²⁷, foi instituída a figura do Valor Adicionado - VA, informado anualmente pelas empresas do município e calculado em forma de percentual de participação

²⁶ ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. Criado pela Constituição de 1967, com o nome de ICM, incorporou o S de Serviços após a Constituição de 1988. É cobrado pelos governos estaduais sobre a movimentação de mercadorias e serviços de comunicações, transportes e energia elétrica em seu território. Substituiu o IVVC - Imposto sobre Vendas a Varejo e Consignações que era cobrado pelos governos estaduais até esta época. Do total do imposto arrecadado, 20% era devido aos governos municipais.

²⁷ Decreto-lei 1.216/72 - Editado pelo Governo Militar, alterou a forma de cálculo da distribuição do ICM pertencente aos municípios, instituindo a figura do Valor Adicionado. O Valor Adicionado seria calculado pela diferença entre entradas e saídas tributadas, representando o lucro bruto antes do imposto de renda de uma determinada empresa.

do município no total do estado, como base para o cálculo da participação da municipalidade na distribuição do ICM arrecadado.

Esta nova forma de cálculo de participação dos municípios na distribuição do ICM resolvia a questão dos incentivos fiscais, mas beneficiava os municípios de maior base econômica, principalmente os que sediavam grande parque industrial, incentivando uma guerra entre os municípios para a instalação de Distritos Industriais. Decorrente deste fato, este modelo sofreu inúmeras críticas ao longo da década de 1970, notadamente em relação à concentração de recursos em municípios já bem aquinhoados em termos de geração de receita, em prejuízo dos municípios com base econômica agrícola, de serviços ou mesmo os de pequena base comercial, até que finalmente, em 1980, foi editada a emenda constitucional n.º17, de 02 de dezembro de 1980, que alterou o § 8º do art. 23 da Constituição Federal, modificando a forma de cálculo da distribuição.

A partir desta emenda, ainda na vigência da Constituição de 1967, foi definido que, através de legislação estadual, poder-se-ia estabelecer outros parâmetros para a fixação do Índice de Participação dos Municípios - IPM, desde que este índice mantivesse, no mínimo, 75% do Valor Adicionado, conforme determinava a legislação anterior. Assim, a legislação estadual somente poderia dispor sobre a distribuição de 25% do IPM, estando os demais 75% vinculados ao Valor Adicionado gerado no município.

Com essa nova legislação, os estados brasileiros passaram a instituir modelos de distribuição do ICM pertencentes aos municípios, utilizando-se em sua maioria de critérios que possibilitassem uma distribuição mais equânime. Ao mesmo tempo que o Valor Adicionado representava um indicador de desempenho econômico por excelência, vários indicadores sociais também foram utilizados, entre eles população, território, meio ambiente, aspectos culturais, etc.

3.1 - Cálculo do Índice de Participação dos Municípios - IPM

O Estado do Espírito Santo também instituiu modelos de distribuição da parcela do ICM pertencente aos municípios a partir de 1982, tendo por base indicadores de potencial sócio-econômico, partindo do princípio que existia uma forte concentração no município da Capital

já detectada pelo VA, que somente no ano de 1982 elevaria o IPM da Capital para 1/3 do total a ser distribuído, conforme cálculo efetuado para aquele ano e divulgado através da portaria nº 89-N de 31 de agosto de 1981. .

Ao longo desses 28 anos, principalmente a partir da Lei Complementar 63²⁸, de 11 de janeiro de 1990, que fixou as regras para a distribuição do ICMS aos municípios, muitas leis estaduais trataram do assunto. Atualmente, a legislação estadual que rege essa matéria (Lei 5.399/97) determina os seguintes parâmetros para o cálculo do IPM:

- 75% baseado na participação do Valor Adicionado das empresas localizadas no município no total do estado e informado através das Declarações de Operações Tributáveis – DOT's²⁹. Este cálculo é feito anualmente pela Secretaria de Estado da Fazenda, baseado nas DOT's dos dois anos imediatamente anteriores;
- 25% baseado na distribuição por pesos das seguintes variáveis:
 - 1) Área do Município, informado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrícola e Florestal do Espírito Santo - IDAF, com peso 5 (cinco);
 - 2) Número de propriedades agrícolas do município, informado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrícola - INCRA, com peso 7 (sete);
 - 3) Comercialização de Produtos Agrícola e Hortigranjeiros, informado através do verso da DOT, com peso 6 (seis);
 - 4) Gastos do município com saúde e saneamento básico, em relação a despesa total, informado pelo Tribunal de Contas do Estado, com peso 3 (três);
 - 5) Participação em Consórcio Intermunicipal de Saúde, informado pela Secretaria de Estado da Saúde, com peso 1 (um);
 - 6) Enquadrado como gestão mais avançada do Sistema Municipal de Saúde, conforme norma do SUS, informado pela Secretaria de Estado da Saúde, com peso 2,5 (dois vírgula cinco);

²⁸ A Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990, regulamentou os incisos III e IV do art. 158 e Inciso II § 3º do art. 159 da Constituição Federal, dispôs sobre os critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e transferências por estes recebidas, pertencentes aos municípios.

²⁹ DOT - Declaração de Operações Tributáveis é um documento apresentado anualmente pelas empresas contribuintes do ICMS no Estado do Espírito Santo, relacionando o total das operações tributáveis realizadas pela empresa durante o ano anterior. Atualmente o prazo para entrega é até o dia 31 de maio de cada ano.

- 7) Divisão igualitária de 0,5% (meio por cento) entre os 10 (dez) maiores classificados pelo VA e que estejam enquadrados na condição de gestão mais avançada do Sistema Municipal de Saúde, conforme norma do SUS.

O cálculo efetuado pela Secretaria de Estado da Fazenda parte dos seguintes pressupostos:

a) Valor Adicionado - VA

Valor Adicionado para uma empresa significa toda a riqueza gerada num determinado período. Representa, em linhas gerais, o quanto de valor foi por ela agregado, ou adicionado aos insumos adquiridos, ou produzidos num determinado período. É geralmente obtido pela diferença entre o total de venda e o de compras.

No Espírito Santo, o Valor Adicionado, para fins de cálculo do IPM, é apurado com base na DOT - Declaração de Operações Tributáveis, apresentada anualmente pelas empresas localizadas no estado. Nesta declaração são apresentados os totais de entradas e saídas de mercadorias e serviços por exercício e o valor adicionado.

Para calcular a participação do Valor Adicionado, divide-se o somatório do valor adicionado de todas as empresas localizadas no município pelo somatório do valor adicionado de todas as empresas do estado. O resultado é multiplicado por 75%, que é o peso relativo deste parâmetro, chegando-se ao Índice de Valor Adicionado do município. As informações referem-se ao biênio imediatamente anterior ao ano de apuração do IPM.

$$\frac{\text{Total do Valor Adicionado das empresas localizadas no município}}{\text{Total do Valor Adicionado do Estado}} = \frac{\sum VAm}{\sum VAt} = VA$$

$$VA \times (0,75) = IVA$$

b) Propriedades Rurais

Para obtenção deste parâmetro, divide-se o número de propriedades rurais do município pelo número total de propriedades rurais do Estado e multiplica-se o resultado pelo peso de 7%, obtendo-se o Índice de Propriedades Rurais - IPR. As informações sobre o número de

propriedades rurais são fornecidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e referem-se ao último dia do ano civil que preceder o ano da apuração do IPM.

$$\frac{\text{Total de propriedades rurais do município}}{\text{Total de propriedades rurais do estado}} = \frac{\sum PR_m}{\sum PR_t} = PR$$

$$PR \times (0,07) = IPR$$

c) Comercialização da Produção Agrícola e Hortigranjeira

Este parâmetro é calculado dividindo-se o total da produção agrícola e hortigranjeira do município pela produção total do estado e multiplicando-se o resultado pelo peso 6%. Desta forma, calcula-se o Índice de Produção Agrícola e Hortigranjeira do Município.

Os dados são fornecidos pelos contribuintes inscritos na Secretaria de Estado da Fazenda, através da DOT, informando sobre as compras por eles efetuadas a Produtores Rurais, agrupadas por município. Para efeito de cálculo é usada a média dos dois anos imediatamente anteriores ao ano da apuração do IPM.

$$\frac{\text{Produção Agrícola e Hortigranjeira do município (biênio anterior)}}{\text{Produção total dos municípios do estado (biênio anterior)}} = \frac{\sum P_{am}}{\sum P_{at}} = PA$$

$$PA \times (0,06) = IPA$$

d) Área do Município

Este parâmetro é obtido, dividindo-se a área total do município pela área total do estado e multiplicando-se o resultado pelo peso de 5%. Este cálculo fornece o Índice de Área – IAr. As informações sobre as áreas dos municípios são fornecidas pelo Instituto e Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo - IDAF, órgão vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura - SEAG.

$$\frac{\text{Área do Município}}{\text{Área Total do Estado}} = Ar$$

$$Ar \times (0,05) = IAr$$

e) Gastos com Saúde e Saneamento

Para obtenção deste parâmetro divide-se o total investido pelo município em saúde e saneamento básico pelo total de gastos do município, encontrando-se o percentual de gastos com saúde e saneamento. Em seguida, divide-se esse percentual pela soma dos percentuais de todos os municípios, chegando-se ao percentual de Gastos com Saúde e Saneamento – GS municipal. O resultado é multiplicado pelo peso de 3%, chegando-se ao Índice de Gastos com Saúde e Saneamento - IGS.

Os dez municípios que tenham o maior índice de Valor Adicionado e que façam parte da gestão avançada de saúde não entram no cômputo deste parâmetro. As informações são disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado e referem-se ao último exercício financeiro imediatamente anterior ao exercício de apuração do IPM.

$$\frac{\text{Gasto relativo do município em saúde e saneamento}}{\text{Total relativo de todos os municípios}} = \text{GSm}$$

$$\text{GSm} \times (0,03) = \text{IGS}$$

f) Gestão Avançada de Saúde

Este parâmetro é calculado identificando-se os municípios que estejam enquadrados na condição de gestão mais avançada de saúde, de acordo com a norma operacional básica do SUS - Sistema Único de Saúde. Após, divide-se o peso de 2,5% pelo número de municípios enquadrados, chegando-se ao Índice de Gestão Avançada de Saúde - IGA.

As informações sobre o enquadramento na condição de gestão mais avançada de saúde são de responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde e tomam por base o primeiro quadrimestre do ano em curso da apuração do IPM.

$$\frac{2,5\%}{\text{Municípios enquadrados na condição de gestão mais avançada de saúde}} = \text{IGA}$$

g) Participantes do Consórcio para Prestação de Serviços de Saúde.

Este parâmetro é obtido dividindo-se o peso de 1% pelo número de municípios participantes do Consórcio para Prestação de Serviços de Saúde, referendados pela Comissão Intergestora Bipartite do Estado e publicados como resolução no Diário Oficial. Com este cálculo, achamos o Índice de Consórcio em Serviços de Saúde - ICSS

$$\frac{1\%}{\text{Municípios participantes do Consórcio para Prestação de Serviços de Saúde}} = \text{ICSS}$$

h) Dez maiores municípios em Valor Adicionado, participantes da Gestão Avançada de Saúde.

Para obtenção deste parâmetro, o setor responsável pelo cálculo identifica os dez maiores municípios em Valor Adicionado e dentre esses os que estejam enquadrados na condição de gestão mais avançada de saúde, de acordo com a norma operacional básica do SUS - Sistema Único de Saúde vigente no período de apuração do IPM. Após, classifica-os de acordo com o total do valor adicionado de cada um. Em seguida, divide-se o peso de 0,5% pelo número de municípios encontrados no cálculo anterior. O resultado passa a ser o parâmetro, conhecido como Índice do Valor Adicionado dos dez maiores municípios – IVA10. As informações são fornecidas pela Secretaria de Estado da Saúde, com base no primeiro semestre do ano em curso da apuração do IPM.

Apurados os oito parâmetros indicados acima, somam-se todos eles, calculando-se ao final o Índice de Participação do Município - IPM. A apuração realizada em um determinado ano, vigora para todo o ano seguinte, lembrando que no caso do Valor Adicionado, os valores utilizados são dos dois anos imediatamente anteriores ao do cálculo.

A tabela 3.1, a seguir, apresenta o cálculo do IPM para o ano de 2000, com os respectivos parâmetros que o compõem.

Tabela 3.1 - Parâmetros que compõe o IPM - 2000

MUNICÍPIOS	IPM 2000	VA (75%)	25%	Iar(5%)	IPR(7%)	IPA(6%)	IGA(2.5%)	IGS(3%)	ICSS(1%)
AFONSO CLÁUDIO	0.742	0.181	0.562	0.104	0.211	0.103	0.081	0.045	0.018
AGUA DOCE DO NORTE	0.371	0.056	0.315	0.051	0.079	0.042	0.081	0.045	0.018
ÁGUA BRANCA	0.395	0.086	0.309	0.049	0.081	0.048	0.081	0.033	0.018
ALEGRE	0.586	0.163	0.423	0.084	0.162	0.061	0.081	0.017	0.018
ALFREDO CHAVES	0.357	0.072	0.285	0.067	0.114	0.036	0.000	0.049	0.018
ALTO RIO NOVO	0.204	0.052	0.152	0.026	0.044	0.035	0.000	0.031	0.018
ANCHIETA	1.512	1.262	0.250	0.046	0.063	0.017	0.125	0.000	0.000
APIACÁ	0.272	0.023	0.249	0.021	0.031	0.010	0.081	0.088	0.018
ARACRUZ	4.795	4.234	0.561	0.154	0.101	0.181	0.125	0.000	0.000
ATÍLIO VIVACQUA	0.333	0.079	0.255	0.024	0.049	0.023	0.081	0.059	0.018
BAIXO GUANDU	1.554	1.301	0.253	0.099	0.105	0.048	0.000	0.000	0.000
BARRA DE S.FRANCISCO	0.765	0.283	0.482	0.102	0.170	0.076	0.081	0.036	0.018
BOA ESPERANÇA	0.395	0.104	0.291	0.046	0.058	0.044	0.081	0.044	0.018
BOM JESUS DO NORTE	0.223	0.047	0.176	0.010	0.016	0.004	0.081	0.048	0.018
BREJETUBA	0.452	0.168	0.284	0.037	0.056	0.137	0.000	0.036	0.018
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	4.176	3.863	0.314	0.095	0.164	0.055	0.000	0.000	0.000
CARIACICA	3.386	3.287	0.099	0.030	0.056	0.014	0.000	0.000	0.000
CASTELO	0.961	0.444	0.517	0.073	0.140	0.158	0.081	0.049	0.018
COLATINA	3.086	2.148	0.938	0.195	0.327	0.292	0.125	0.000	0.000
CONCEIÇÃO DA BARRA	0.889	0.410	0.479	0.129	0.058	0.193	0.081	0.001	0.018
CONCEIÇÃO DO CASTELO	0.399	0.134	0.265	0.039	0.077	0.073	0.000	0.057	0.018
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	0.127	0.020	0.107	0.019	0.033	0.016	0.000	0.039	0.000
DOMINGOS MARTINS	0.950	0.296	0.654	0.133	0.248	0.139	0.081	0.035	0.018
DORES DO RIO PRETO	0.144	0.031	0.113	0.017	0.031	0.020	0.000	0.027	0.018
ECOPORANGA	0.782	0.157	0.625	0.248	0.156	0.071	0.081	0.051	0.018
FUNDÃO	0.372	0.110	0.263	0.031	0.047	0.023	0.081	0.064	0.018
GUACUÍ	0.396	0.194	0.202	0.051	0.049	0.039	0.000	0.045	0.018
GUARAPARI	0.896	0.674	0.222	0.065	0.101	0.017	0.000	0.021	0.018
IBATIBA	0.429	0.126	0.303	0.026	0.077	0.080	0.081	0.040	0.000
IBIRACU	0.277	0.120	0.157	0.022	0.046	0.025	0.000	0.047	0.018
IBITIRAMA	0.235	0.074	0.160	0.036	0.059	0.064	0.000	0.001	0.000
ICONHA	0.305	0.130	0.175	0.022	0.061	0.042	0.000	0.032	0.018
IRUPI	0.318	0.094	0.224	0.020	0.076	0.078	0.000	0.049	0.000
ITAGUAÇU	0.402	0.134	0.268	0.057	0.079	0.084	0.000	0.030	0.018
ITAPEMIRIM	0.669	0.375	0.294	0.061	0.099	0.065	0.000	0.051	0.018
ITARANA	0.314	0.095	0.219	0.033	0.066	0.066	0.000	0.037	0.018
IUNA	0.520	0.182	0.338	0.050	0.137	0.107	0.000	0.043	0.000
JAGUARÉ	0.754	0.255	0.499	0.072	0.082	0.194	0.081	0.053	0.018
JERÔNIMO MONTEIRO	0.176	0.038	0.138	0.018	0.043	0.017	0.000	0.043	0.018
JOÃO NEIVA	0.457	0.187	0.270	0.031	0.049	0.022	0.081	0.070	0.018
LARANJA DA TERRA	0.293	0.056	0.237	0.050	0.096	0.041	0.000	0.032	0.018
LINHARES	3.238	2.092	1.146	0.380	0.245	0.396	0.125	0.000	0.000
MANTENÓPOLIS	0.349	0.067	0.283	0.034	0.061	0.045	0.081	0.043	0.018
MARATAÍZES	0.362	0.199	0.164	0.014	0.042	0.037	0.000	0.052	0.018
MARECHAL FLORIANO	0.725	0.380	0.346	0.031	0.077	0.213	0.000	0.025	0.000
MARILÂNDIA	0.409	0.119	0.290	0.033	0.050	0.090	0.081	0.037	0.000
MIMOSO DO SUL	0.706	0.239	0.468	0.094	0.128	0.085	0.081	0.062	0.018
MONTANHA	0.387	0.099	0.288	0.119	0.055	0.061	0.000	0.035	0.018
MUCURICI	0.238	0.051	0.187	0.058	0.042	0.040	0.000	0.028	0.018
MUNIZ FREIRE	0.445	0.113	0.331	0.074	0.129	0.076	0.000	0.051	0.000
MUQUI	0.349	0.067	0.282	0.036	0.068	0.030	0.081	0.050	0.018
NOVA VENÉCIA	1.257	0.511	0.746	0.157	0.247	0.175	0.081	0.068	0.018
PANCAS	0.667	0.165	0.502	0.089	0.160	0.110	0.081	0.045	0.018
PEDRO CANÁRIO	0.405	0.147	0.258	0.047	0.042	0.045	0.081	0.026	0.018
PINHEIRO	0.516	0.179	0.337	0.105	0.066	0.104	0.000	0.045	0.018
PIUMA	0.253	0.078	0.175	0.008	0.007	0.006	0.081	0.055	0.018
PONTO BELO	0.173	0.030	0.143	0.039	0.024	0.007	0.000	0.055	0.018
PRESIDENTE KENNEDY	0.294	0.054	0.240	0.063	0.083	0.036	0.000	0.041	0.018
RIO BANANAL	0.782	0.233	0.548	0.070	0.112	0.198	0.081	0.071	0.018
RIO NOVO DO SUL	0.237	0.078	0.159	0.022	0.054	0.030	0.000	0.035	0.018
SANTA LEOPOLDINA	0.618	0.310	0.308	0.078	0.137	0.051	0.000	0.024	0.018
SANTA MARIA DE JETIBÁ	1.031	0.353	0.678	0.080	0.270	0.175	0.081	0.054	0.018
SANTA TEREZA	0.779	0.260	0.519	0.074	0.129	0.160	0.081	0.057	0.018
SÃO DOMINGOS DO NORTE	0.272	0.076	0.197	0.033	0.038	0.054	0.000	0.054	0.018
SÃO GABRIEL DA PALHA	0.677	0.332	0.345	0.047	0.092	0.130	0.000	0.058	0.018
SÃO JOSE DO CALÇADO	0.316	0.046	0.271	0.030	0.056	0.017	0.081	0.069	0.018
SÃO MATEUS	1.759	1.029	0.730	0.254	0.229	0.181	0.000	0.048	0.018
SÃO ROQUE DO CANÃA	0.312	0.149	0.163	0.037	0.051	0.043	0.000	0.014	0.018
SERRA	12.557	12.434	0.123	0.060	0.050	0.014	0.000	0.000	0.000
SOORETAMA	0.414	0.152	0.262	0.064	0.047	0.098	0.000	0.054	0.000
VARGEM ALTA	0.693	0.281	0.413	0.045	0.083	0.120	0.081	0.066	0.018
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	0.684	0.310	0.374	0.020	0.046	0.160	0.081	0.051	0.018
VIANA	1.137	1.002	0.135	0.034	0.055	0.007	0.000	0.039	0.000
VILA PAVÃO	0.237	0.041	0.196	0.047	0.072	0.027	0.000	0.032	0.018
VILA VALÉRIO	0.535	0.134	0.401	0.051	0.133	0.108	0.000	0.109	0.000
VILA VELHA	5.920	5.871	0.049	0.023	0.023	0.003	0.000	0.000	0.000
VITÓRIA	25.598	25.585	0.014	0.010	0.002	0.001	0.000	0.000	0.000
TOTAL	100.000	75.000	25.000	5.000	7.000	6.000	3.000	3.000	1.000

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo

3.2- Breve análise histórica do IPM

Através da série histórica da tabela 3.2, verifica-se que a partir de 1974, sob a vigência do Decreto Lei 1.216/72 do Governo Federal, o Índice de Participação dos Municípios na distribuição do ICMS sofreu significativas alterações ao longo destes 28 anos.

A partir dessa legislação, a forma de distribuição do ICMS aos municípios passou a ser calculada em relação ao Valor Adicionado, informado pelas empresas instaladas no Espírito Santo. Coincidentemente, é no início da década de 1970, que ocorrem a expansão industrial no estado, com a instalação do Centro Industrial da Grande Vitória – CIVIT, localizado no município da Serra (aglomerado urbano da Grande Vitória), a consolidação do complexo da CVRD – Companhia Vale do Rio Doce S/A, o início da instalação da CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão S/A (municípios de Vitória e Serra) e da Aracruz Celulose S/A (município de Aracruz). Datam desta época também o esforço de fomento por parte do sistema GERES – Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e BANDES – Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, com a aplicação dos recursos oriundos do DL 880 (FUNRES – Fundo de Recuperação do Espírito Santo) e o início do FUNDAP (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias)³⁰.

"Até os anos sessenta, o Espírito Santo se constituiu num típico estado à margem das transformações pelas quais passava a economia brasileira desde, principalmente, os meados da década de cinqüenta. Sua economia se desenvolveu basicamente a partir da atividade cafeeira: as propriedades rurais, a indústria de transformação, as atividades portuárias, a arrecadação de impostos, enfim, o produto interno devia grande parte de sua formação à

³⁰ GERES – Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, criado pelo decreto-lei n.º 880 de 18 de setembro de 1969, teve sua composição e atribuições definidos pelo decreto-lei n.º 66.547 de 11 de maio de 1970. É um órgão colegiado, vinculado ao Ministério do Planejamento e Orçamento, composto por 09 (nove) membros, sendo 05 (cinco) representantes do Governo Federal e 04 (quatro) do Governo Estadual, e tem por finalidade administrar e disciplinar o uso dos recursos do FUNRES. (Fonte: PROFUNRES - Programa de Fortalecimento do Mercado de Capitais do FUNRES).

FUNRES - Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, criado e regulamentado pela mesma legislação do GERES, é um fundo de fomento ao desenvolvimento do Espírito Santo, composto por recursos provenientes de incentivos fiscais do Imposto de Renda e do ICMS. Desde sua criação em 1969, foram apoiadas mais de 270 empresas sob a forma de subscrição de ações ou debêntures e concretizadas aproximadamente 14.000 operações de crédito, gerando milhares de empregos, fortalecendo a base tributária dos municípios e do Estado, bem como incrementando a arrecadação estadual. (Fonte: PROFUNRES).

FUNDAP - Criado pela Lei Estadual n.º 2.508 de 22.05.1970 e regulamentado pelo Decreto 163 N de 15.07.71, tem como objetivo ampliar a renda do setor terciário do Estado através do incremento e diversificação do intercâmbio comercial com o exterior. Atua também ampliando a renda dos setores primário e secundário do Estado, através da promoção de novos investimentos em projetos agropecuários, industriais, de pesca, de turismo, de florestamento e reflorestamento, de serviço, de saúde, educação, social, de transporte, de infra-estrutura não governamental, de construção, de natureza cultural ou de comércio. Até o momento foram implantados 117 empreendimentos, com a geração de 6.704 empregos, US\$ 460,0 milhões de investimentos totais e com um faturamento anual com movimentação de cargas de R\$ 5,8 bilhões (Jornal A Gazeta - Suplemento Especial - 08/09/2001 - FUNDAP - trinta anos de desenvolvimento econômico).

BANDES - Banco de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo. Agente financeiro do FUNRES e do FUNDAP. Opera também linhas próprias de financiamento ao desenvolvimento local.

cultura do café. Por consequência, a população e a geração de emprego se concentravam no setor agrícola".

"A crise internacional dos preços do café e, em seguida, a política federal de erradicação dos cafezais atingiram duramente a base de sustentação da economia capixaba nos anos sessenta. Esse fato, conjugado a outros fatores, acelerou um processo de intensas mudanças na economia estadual. De fato, em apenas duas décadas, o Espírito Santo se transformou num estado com forte concentração urbana, com uma indústria diversificada para além dos gêneros tradicionais - e alta concentração em alguns gêneros -, com uma infra estrutura econômica razoável e variada, com um setor terciário desenvolvido e com uma nova forma de integração junto à economia brasileira." ³¹

Esse início da década de 1970 é um marco fundamental na economia capixaba. Recém saída de um processo de estagnação econômica provocada pelo processo de erradicação de cafezais promovido pelo governo federal, a economia capixaba passa a apresentar sinais de dinamismo e expansão, ao apostar na industrialização. Apesar do esforço inicial, é a partir da instalação dos grandes complexos industriais (Vale, CST, Aracruz Celulose e, posteriormente, Samarco Mineração) que efetivamente o setor industrial começa a se destacar no contexto econômico em relação à geração de valor adicionado.

Este modelo de inserção de grandes projetos industriais, sem inter-relação com a economia local, provocará, como será visto adiante, grandes distorções na economia local, com repercussões violentas na distribuição de recursos do ICMS aos municípios. De uma economia totalmente voltada para a agricultura, notadamente o café e pecuária leiteira, o Espírito Santo passa a apresentar uma face industrial até então insignificante.

Ao se analisar os primeiros anos destes índices, verificamos que espelham a realidade por que passava a economia capixaba. Assim, os índices de participação eram mais significativos naqueles municípios detentores de expressividade econômica à época. Casos como Cachoeiro de Itapemirim, com percentuais em torno de 10% durante a década de 1970, Colatina, com percentuais em torno de 8% e Linhares, com percentuais em torno de 7%, na mesma década, indicavam a presença de alguns municípios de porte médio com representatividade na economia local.

³¹ PEREIRA, G. H. e MORANDI, A. M. *FUNRES E FUNDAP no Desenvolvimento Capixaba*. Vitória. mimeografado, 58 pp. 1994, pg. 01.

Tabela 3.2.A – IPM 1974 – 1984

Em %

MUNICÍPIO	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
AFONSO CLÁUDIO	1,419	1,146	0,985	0,704	0,853	0,796	0,800	0,892	1,460	1,460	1,191
ÁGUA DOCE DO NORTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ÁGUA BRANCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ALEGRE	1,308	0,879	1,052	0,946	1,103	0,909	1,227	0,937	1,022	1,022	1,218
ALFREDO CHAVES	0,129	0,198	0,144	0,067	0,153	0,176	0,285	0,256	0,375	0,375	0,320
ALTO RIO NOVO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ANCHIETA	0,083	0,095	0,072	0,051	0,064	0,172	0,107	0,097	0,492	0,492	0,307
APIACÁ	0,235	0,181	0,146	0,163	0,140	0,068	0,135	0,096	0,202	0,202	0,149
ARACRUZ	0,626	0,970	0,882	0,838	0,661	0,626	1,536	1,845	1,846	5,542	6,737
ATÍLIO VIVACQUA	0,133	0,147	0,141	0,095	0,130	0,149	0,166	0,154	0,214	0,214	0,192
BAIXO GUANDU	0,761	0,844	0,650	0,652	0,684	0,668	0,748	0,578	0,821	0,821	0,667
BARRA DE SÃO FRANCISCO	1,454	1,056	1,194	0,952	1,497	1,575	1,580	1,273	1,317	1,317	1,158
BOA ESPERANÇA	0,378	0,503	0,471	0,369	0,450	0,315	0,477	0,445	0,482	0,482	0,425
BOM JESUS DO NORTE	0,154	0,162	0,127	0,200	0,179	0,093	0,223	0,129	0,203	0,210	0,208
BREJETUBA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	12,108	9,734	9,207	9,819	9,172	9,286	9,451	8,031	6,699	6,329	6,768
CARIACICA	9,363	10,349	10,943	8,022	8,587	10,520	10,366	8,139	5,867	5,641	6,518
CASTELO	1,833	1,454	1,295	1,185	0,970	0,887	1,041	0,969	1,137	1,137	1,190
COLATINA	7,892	8,278	7,732	9,824	7,599	7,302	7,596	6,259	5,897	5,105	6,393
CONCEIÇÃO DA BARRA	1,433	1,694	1,809	1,340	1,542	1,953	1,186	0,893	1,166	1,166	1,071
CONCEIÇÃO DO CASTELO	0,475	0,635	0,650	0,580	0,643	0,566	0,679	0,644	0,740	0,740	0,885
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	0,120	0,110	0,140	0,043	0,111	0,115	0,146	0,132	0,163	0,163	0,163
DOMINGOS MARTINS	0,332	0,375	0,652	0,391	0,553	0,614	0,776	0,859	1,057	1,057	1,063
DORES DO RIO PRETO	0,167	0,196	0,168	0,076	0,149	0,158	0,167	0,112	0,145	0,154	0,174
ECOPORANGA	1,209	1,818	1,511	1,219	1,177	1,088	1,199	0,949	1,102	1,102	1,102
FUNDÃO	0,221	0,217	0,196	0,171	0,160	0,138	0,187	0,153	0,266	0,266	0,324
GOVERNADOR LINDENBERG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GUAÇUÍ	1,706	1,255	1,076	1,818	1,418	1,476	1,404	1,103	1,021	1,021	1,120
GUARAPARI	0,672	0,500	0,389	0,368	0,534	0,510	0,491	0,453	1,008	1,034	0,878
IBATIBA	-	-	-	-	-	-	-	-	0,255	0,255	0,255
IBIRACU	1,122	1,052	1,049	0,714	1,013	0,779	0,788	0,894	1,109	1,109	1,000
IBITIRAMA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ICONHA	0,214	0,171	0,152	0,123	0,191	0,218	0,303	0,316	0,334	0,334	0,290
IRUPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ITAGUAÇU	0,320	0,363	0,498	0,480	0,619	0,620	0,894	0,751	0,710	0,710	0,526
ITAPEMIRIM	0,457	2,152	1,868	1,791	1,515	1,506	1,811	1,732	1,489	1,489	1,563
ITARANA	0,936	0,728	0,603	0,541	0,317	0,260	0,279	0,206	0,305	0,305	0,315
IUNA	1,015	0,627	0,703	0,345	1,013	0,833	1,168	1,067	0,947	1,080	1,083
JAGUARÉ	-	-	-	-	-	-	-	-	0,813	0,813	0,450
JERÔNIMO MONTEIRO	0,347	0,150	0,292	0,214	0,216	0,204	0,270	0,229	0,301	0,301	0,306
JOÃO NEIVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LARANJA DA TERRA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LINHARES	5,887	7,129	7,993	6,774	6,664	7,159	7,038	7,129	5,354	4,380	4,400
MANTENÓPOLIS	0,211	0,110	0,127	0,154	0,252	0,171	0,243	0,243	0,350	0,395	0,346
MARATAÍZES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARECHAL FLORIANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARILÂNDIA	-	-	-	-	-	-	-	0,304	0,197	0,197	0,412
MIMOSO DO SUL	0,563	0,900	0,749	0,872	0,781	0,607	0,758	0,518	0,721	0,721	0,720
MONTANHA	0,579	0,795	0,736	0,604	0,483	0,404	0,297	0,260	0,472	0,562	0,562
MUCURICI	1,012	1,224	1,257	0,944	0,772	0,686	0,442	0,337	0,463	0,502	0,481
MUNIZ FREIRE	0,302	0,208	0,312	0,712	0,335	0,288	0,393	0,379	0,571	0,571	0,555
MUQUI	0,435	0,501	0,382	0,370	0,430	0,275	0,413	0,300	0,425	0,425	0,417
NOVA VENÉCIA	2,114	2,314	2,068	1,446	1,956	1,454	2,360	1,503	1,543	1,543	1,590
PANCAS	1,095	0,645	0,607	0,407	1,112	0,865	1,093	0,941	1,082	1,082	1,103
PEDRO CANÁRIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PINHEIRO	0,554	0,787	0,897	0,623	0,723	0,686	0,472	0,466	0,586	0,586	0,505
PIUMA	0,064	0,050	0,032	0,036	0,032	0,044	0,039	0,034	0,144	0,168	0,200
PONTO BELO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENTE KENNEDY	0,445	0,463	0,465	0,340	0,324	0,360	0,400	0,303	0,389	0,389	0,397
RIO BANANAL	-	-	-	-	-	-	-	0,035	0,510	0,510	0,510
RIO NOVO DO SUL	0,194	0,262	0,259	0,215	0,202	0,177	0,214	0,172	0,249	0,260	0,289
SANTA LEOPOLDINA	0,162	0,134	0,171	0,144	0,178	0,165	0,656	0,613	0,863	0,915	0,915
SANTA MARIA DE JETIBÁ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SANTA TEREZA	0,753	0,814	0,757	0,795	1,010	1,075	1,219	1,044	1,148	1,148	1,143
SÃO DOMINGOS DO NORTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SÃO GABRIEL DA PALHA	1,766	1,800	1,568	1,101	1,541	1,649	1,960	1,838	1,418	1,418	1,263
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,365	0,301	0,276	0,255	0,326	0,226	0,297	0,218	0,279	0,294	0,299
SÃO MATEUS	1,239	1,731	2,373	1,705	1,667	1,508	1,424	1,806	1,679	2,172	2,231
SÃO ROQUE DO CANÃA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SERRA	0,741	3,262	3,572	4,966	4,519	5,115	4,946	4,905	5,662	5,027	5,140
SOORETAMA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VARGEM ALTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIANA	1,271	0,998	1,644	3,149	2,551	2,093	1,367	1,305	3,487	3,460	5,326
VILA PAVÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VILA VALÉRIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VILA VELHA	5,571	5,551	4,776	6,262	5,037	5,452	5,790	4,980	4,358	5,112	5,059
VITÓRIA	26,030	21,987	22,182	24,025	25,692	24,961	20,693	29,777	27,085	24,715	20,129
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Diário Oficial do Espírito Santo

Tabela 3.2.B – IPM 1985 - 1995

Em %

MUNICÍPIO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
AFONSO CLÁUDIO	1,306	1,131	1,670	1,648	0,995	1,084	0,871	1,019	0,896	0,788	0,744
ÁGUA DOCE DO NORTE	-	-	-	-	0,378	0,275	0,335	0,323	0,358	0,347	0,377
ÁGUA BRANCA	-	-	-	-	0,645	0,600	0,424	0,374	0,299	0,300	0,335
ALEGRE	1,223	1,201	1,275	1,373	1,463	0,824	0,514	0,630	0,634	0,544	0,732
ALFREDO CHAVES	0,313	0,372	0,385	0,565	0,639	0,645	0,475	0,427	0,381	0,341	0,460
ALTO RIO NOVO	-	-	-	-	0,238	0,163	0,171	0,248	0,269	0,276	0,326
ANCHIETA	0,307	0,214	0,310	0,205	0,408	0,406	1,788	1,747	2,017	1,758	1,848
APIACÁ	0,150	0,112	0,120	0,180	0,112	0,116	0,191	0,198	0,182	0,164	0,183
ARACRUZ	7,169	8,329	6,123	4,856	6,063	7,237	6,221	4,995	6,364	8,097	5,989
ATÍLIO VIVACQUA	0,184	0,176	0,192	0,210	0,182	0,173	0,272	0,270	0,263	0,244	0,263
BAIXO GUANDU	0,706	0,678	0,702	1,000	1,115	0,794	0,629	0,594	0,571	1,387	1,454
BARRA DE SÃO FRANCISCO	1,136	1,307	1,391	1,533	0,988	1,006	0,808	0,853	0,809	0,736	0,872
BOA ESPERANÇA	0,425	0,404	0,417	0,454	0,402	0,322	0,426	0,384	0,376	0,395	0,382
BOM JESUS DO NORTE	0,207	0,106	0,110	0,097	0,102	0,102	0,192	0,186	0,184	0,160	0,178
BREJETUBA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	6,768	6,404	6,039	5,983	5,034	4,951	5,685	5,398	4,838	4,712	4,023
CARIACICA	5,914	4,676	4,000	4,881	4,679	4,798	5,599	5,301	5,362	5,360	4,551
CASTELO	1,210	1,109	1,104	1,500	1,067	0,823	0,950	0,863	0,891	0,686	0,731
COLATINA	6,293	6,456	6,459	5,975	5,222	5,262	3,974	3,927	2,843	2,652	2,921
CONCEIÇÃO DA BARRA	0,882	0,887	0,936	0,706	0,845	0,764	0,914	0,720	1,057	1,299	0,922
CONCEIÇÃO DO CASTELO	0,901	0,864	0,907	1,188	0,369	0,419	0,356	0,297	0,322	0,279	0,282
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	0,164	0,179	0,194	0,194	0,194	0,198	0,144	0,159	0,196	0,169	0,189
DOMINGOS MARTINS	1,045	1,126	1,135	1,133	1,143	1,046	1,308	1,680	0,895	0,862	1,048
DORES DO RIO PRETO	0,170	0,207	0,220	0,173	0,151	0,112	0,166	0,178	0,191	0,174	0,231
ECOPORANGA	1,068	0,987	0,987	1,000	1,117	1,031	0,813	0,994	0,835	0,939	0,905
FUNDÃO	0,324	0,308	0,333	0,528	0,602	0,598	0,277	0,274	0,280	0,305	0,274
GOVERNADOR LINDENBERG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GUAÇUÍ	1,074	1,084	1,000	1,100	0,588	0,607	0,506	0,480	0,523	0,413	1,229
GUARAPARI	0,908	0,723	0,698	0,698	0,627	0,556	0,828	0,933	0,926	0,786	0,788
IBATIBA	0,365	0,382	0,397	0,432	0,313	0,174	0,292	0,321	0,314	0,260	0,281
IBIRAÇU	0,995	0,982	0,992	1,147	0,439	0,542	0,436	0,375	0,303	0,302	0,276
IBITIRAMA	-	-	-	-	-	0,477	0,402	0,187	0,260	0,236	0,277
ICONHA	0,288	0,231	0,249	0,237	0,236	0,203	0,333	0,369	0,306	0,259	0,301
IRUPI	-	-	-	-	-	-	-	-	0,146	0,146	0,146
ITAGUAÇU	0,569	0,723	0,750	0,747	0,580	0,586	0,468	0,455	0,413	0,430	0,453
ITAPEMIRIM	1,572	1,353	1,371	0,944	1,147	1,403	0,998	0,992	0,918	0,995	0,891
ITARANA	0,367	0,288	0,328	0,607	0,681	0,680	0,321	0,420	0,384	0,359	0,352
IUNA	0,912	0,928	1,006	1,200	1,200	0,522	0,510	0,555	0,501	0,442	0,551
JAGUARÉ	0,452	0,371	0,452	0,553	0,446	0,358	0,409	0,457	0,721	0,676	0,560
JERÔNIMO MONTEIRO	0,322	0,275	0,288	0,432	0,197	0,205	0,245	0,264	0,243	0,207	0,221
JOÃO NEIVA	-	-	-	-	0,435	0,303	0,505	0,465	0,512	0,521	0,368
LAGANJA DA TERRA	-	-	-	-	0,426	0,294	0,305	0,424	0,352	0,356	0,398
LINHARES	4,309	4,935	4,881	5,000	4,018	3,388	3,971	4,530	4,355	4,279	4,265
MANTENÓPOLIS	0,380	0,371	0,384	0,338	0,348	0,464	0,283	0,335	0,328	0,290	0,282
MARATAÍZES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARECHAL FLORIANO	-	-	-	-	-	-	-	-	0,480	0,480	0,480
MARILÂNDIA	0,464	0,447	0,456	0,459	0,456	0,408	0,311	0,307	0,314	0,277	0,344
MIMOSO DO SUL	0,715	0,691	0,706	1,000	0,700	0,703	0,583	0,563	0,566	0,454	0,559
MONTANHA	0,562	0,503	0,531	0,467	0,554	0,544	0,448	0,501	0,558	0,482	0,659
MUCURICI	0,429	0,360	0,407	0,418	0,460	0,438	0,496	0,570	0,504	0,469	0,455
MUNIZ FREIRE	0,512	0,551	0,661	0,723	0,539	0,363	0,442	0,491	0,491	0,434	0,437
MUQUI	0,405	0,386	0,398	0,398	0,274	0,364	0,319	0,293	0,307	0,260	0,277
NOVA VENÉCIA	1,540	1,614	1,765	2,113	1,415	1,267	1,409	1,614	1,411	1,259	1,409
PANCAS	1,091	1,260	1,281	1,413	0,715	0,727	0,594	0,616	0,623	0,654	0,591
PEDRO CANÁRIO	0,317	0,303	0,504	0,650	0,724	0,640	0,356	0,496	0,486	0,443	0,384
PINHEIRO	0,495	0,480	0,497	0,417	0,404	0,351	0,522	0,595	0,534	0,460	0,477
PIUMA	0,230	0,302	0,279	0,279	0,089	0,066	0,208	0,203	0,187	0,157	0,222
PONTO BELO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENTE KENNEDY	0,395	0,394	0,402	0,251	0,290	0,342	0,447	0,393	0,373	0,365	0,405
RIO BANANAL	0,603	0,698	0,945	1,113	1,177	0,782	0,493	0,629	0,642	0,617	0,737
RIO NOVO DO SUL	0,269	0,264	0,286	0,222	0,200	0,154	0,260	0,253	0,255	0,240	0,255
SANTA LEOPOLDINA	0,929	0,891	0,900	1,338	0,455	0,904	0,636	0,777	0,573	0,562	0,730
SANTA MARIA DE JETIBÁ	-	-	-	-	0,757	0,884	0,644	1,103	0,760	0,963	0,988
SANTA TEREZA	1,043	1,256	1,336	1,456	1,126	0,959	0,919	1,133	0,944	0,887	0,796
SÃO DOMINGOS DO NORTE	-	-	-	-	-	-	-	-	0,563	0,563	0,563
SÃO GABRIEL DA PALHA	1,263	1,207	1,200	1,386	0,666	0,851	0,622	0,729	0,753	0,702	0,982
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,263	0,349	0,358	0,287	0,212	0,193	0,254	0,245	0,258	0,227	0,258
SÃO MATEUS	2,262	1,917	1,854	1,782	1,723	1,134	1,862	2,121	2,174	2,079	2,052
SÃO ROQUE DO CANAÃ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SERRA	5,104	11,970	15,280	13,608	13,501	13,972	11,510	11,276	13,482	13,794	14,364
SOORETAMA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIANA	7,595	3,733	4,030	3,656	3,461	4,601	2,721	2,561	2,281	1,575	1,490
VILA PA VÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	0,184	0,184	0,184
VILA VALÉRIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VILA VELHA	5,126	4,605	4,112	3,841	4,473	4,608	6,845	6,217	5,768	5,977	5,804
VITÓRIA	18,005	15,942	14,007	13,906	18,805	19,242	21,936	21,806	20,830	20,737	21,185
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Diário Oficial do Espírito Santo

Tabela 3.2.C – IPM 1996 - 2003

Em %

MUNICÍPIO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
AFONSO CLÁUDIO	0,835	0,870	0,669	0,897	0,742	0,794	0,776	0,692
ÁGUA DOCE DO NORTE	0,428	0,408	0,401	0,404	0,371	0,336	0,324	0,338
ÁGUA BRANCA	0,376	0,371	0,317	0,420	0,395	0,410	0,378	0,386
ALEGRE	0,702	0,615	0,630	0,659	0,586	0,596	0,608	0,621
ALFREDO CHAVES	0,452	0,461	0,406	0,365	0,357	0,380	0,352	0,346
ALTO RIO NOVO	0,440	0,361	0,219	0,247	0,204	0,189	0,197	0,198
ANCHIETA	1,618	1,343	1,351	1,352	1,512	1,983	2,229	2,225
APIACÁ	0,180	0,178	0,214	0,230	0,272	0,239	0,276	0,301
ARACRUZ	6,202	7,620	7,169	5,292	4,795	6,405	7,965	7,359
ATÍLIO VIVACQUA	0,261	0,262	0,353	0,326	0,333	0,339	0,370	0,337
BAIXO GUANDU	1,498	1,527	1,476	1,520	1,554	1,498	1,370	1,324
BARRA DE SÃO FRANCISCO	0,847	0,806	0,771	0,781	0,765	0,773	0,755	0,717
BOA ESPERANÇA	0,387	0,391	0,396	0,391	0,395	0,403	0,461	0,424
BOM JESUS DO NORTE	0,188	0,198	0,230	0,232	0,223	0,268	0,260	0,228
BREJETUBA	-	-	0,180	0,180	0,452	0,547	0,534	0,460
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	4,353	4,314	4,048	4,185	4,176	4,022	3,855	3,677
CARIACICA	4,608	4,021	3,569	3,517	3,386	3,454	3,268	3,234
CASTELO	0,838	0,871	0,839	0,907	0,961	1,008	0,946	0,823
COLATINA	3,124	2,877	2,996	3,205	3,086	2,622	2,363	2,377
CONCEIÇÃO DA BARRA	0,701	0,790	1,219	1,219	0,889	0,819	0,784	0,791
CONCEIÇÃO DO CASTELO	0,320	0,379	0,344	0,379	0,399	0,399	0,382	0,344
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	0,209	0,194	0,166	0,126	0,127	0,154	0,145	0,155
DOMINGOS MARTINS	1,102	1,055	0,994	0,928	0,950	1,024	1,065	0,999
DORES DO RIO PRETO	0,262	0,256	0,202	0,130	0,144	0,174	0,176	0,222
ECOPORANGA	0,817	0,768	0,834	0,839	0,782	0,769	0,743	0,718
FUNDÃO	0,312	0,330	0,453	0,426	0,372	0,380	0,359	0,332
GOVERNADOR LINDENBERG	-	-	-	-	-	0,320	0,320	0,328
GUAÇUÍ	1,196	0,884	0,636	0,418	0,396	0,387	0,384	0,424
GUARAPARI	0,782	0,806	0,909	0,893	0,896	0,781	0,700	0,706
IBATIBA	0,313	0,349	0,369	0,294	0,429	0,531	0,572	0,537
IBIRAÇU	0,274	0,310	0,274	0,270	0,277	0,297	0,272	0,235
IBITIRAMA	0,289	0,279	0,231	0,159	0,235	0,342	0,346	0,277
ICONHA	0,331	0,377	0,318	0,307	0,305	0,327	0,305	0,292
IRUPI	0,226	0,289	0,321	0,273	0,318	0,397	0,369	0,255
ITAGUAÇU	0,471	0,461	0,365	0,375	0,402	0,412	0,397	0,354
ITAPEMIRIM	0,904	0,876	0,646	0,820	0,669	0,586	0,536	0,516
ITARANA	0,391	0,392	0,293	0,293	0,314	0,335	0,353	0,294
IUNA	0,641	0,652	0,702	0,472	0,520	0,667	0,669	0,600
JAGUARÉ	0,610	0,640	0,695	0,625	0,754	0,835	0,912	1,137
JERÔNIMO MONTEIRO	0,231	0,229	0,263	0,192	0,176	0,179	0,177	0,179
JOÃO NEIVA	0,385	0,418	0,486	0,483	0,457	0,463	0,491	0,498
LAGAR DA TERRA	0,389	0,393	0,390	0,329	0,293	0,331	0,356	0,346
LINHARES	4,072	3,586	2,931	3,333	3,238	3,243	3,235	3,522
MANTENÓPOLIS	0,339	0,338	0,395	0,417	0,349	0,344	0,344	0,354
MARATAÍZES	-	-	0,210	0,210	0,362	0,341	0,316	0,447
MARECHAL FLORIANO	0,379	0,462	0,457	0,619	0,725	0,699	0,623	0,727
MARILÂNDIA	0,338	0,317	0,353	0,404	0,409	0,418	0,411	0,378
MIMOSO DO SUL	0,602	0,600	0,652	0,654	0,706	0,763	0,761	0,700
MONTANHA	0,558	0,483	0,491	0,461	0,387	0,359	0,409	0,482
MUCURICI	0,409	0,399	0,231	0,306	0,238	0,250	0,286	0,248
MUNIZ FREIRE	0,480	0,541	0,551	0,429	0,445	0,499	0,517	0,505
MUQUI	0,287	0,302	0,454	0,309	0,349	0,342	0,323	0,316
NOVA VENÉCIA	1,508	1,423	1,328	1,272	1,257	1,163	1,129	1,078
PANCAS	0,641	0,648	0,707	0,693	0,667	0,713	0,622	0,536
PEDRO CANÁRIO	0,396	0,426	0,382	0,442	0,405	0,373	0,408	0,366
PINHEIRO	0,476	0,497	0,456	0,466	0,516	0,531	0,496	0,517
PIUMA	0,191	0,236	0,223	0,231	0,253	0,256	0,248	0,246
PONTO BELO	-	-	0,140	0,140	0,173	0,209	0,207	0,183
PRESIDENTE KENNEDY	0,388	0,385	0,390	0,350	0,294	0,274	0,274	0,267
RIO BANANAL	0,756	0,662	0,758	0,828	0,782	0,747	0,687	0,625
RIO NOVO DO SUL	0,248	0,258	0,245	0,249	0,237	0,231	0,236	0,201
SANTA LEOPOLDINA	0,785	0,750	0,647	0,686	0,618	0,532	0,526	0,477
SANTA MARIA DE JETIBÁ	0,994	0,954	1,017	1,059	1,031	1,063	1,029	1,055
SANTA TEREZA	0,897	0,988	0,779	0,906	0,779	0,729	0,729	0,659
SÃO DOMINGOS DO NORTE	0,262	0,268	0,250	0,278	0,272	0,227	0,234	0,232
SÃO GABRIEL DA PALHA	0,877	0,805	0,719	0,869	0,677	0,533	0,512	0,509
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,255	0,250	0,288	0,300	0,316	0,347	0,334	0,349
SÃO MATEUS	2,136	2,084	1,854	1,687	1,759	1,776	1,873	1,708
SÃO ROQUE DO CANÃA	-	-	0,260	0,260	0,312	0,342	0,320	0,292
SERRA	13,342	12,365	11,723	11,738	12,557	12,606	13,453	13,601
SOORETAMA	-	-	0,402	0,402	0,414	0,493	0,466	0,444
VIANA	1,685	1,999	1,907	1,423	1,137	1,175	1,045	0,914
VILA PAVÃO	0,235	0,262	0,260	0,257	0,237	0,251	0,256	0,255
VILA VALÉRIO	-	-	0,160	0,160	0,535	0,551	0,520	0,515
VILA VELHA	5,616	5,496	5,889	5,854	5,920	6,122	6,158	5,919
VIÓRIA	21,329	22,573	23,982	25,682	25,598	23,030	21,697	23,574
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Diário Oficial do Espírito Santo

* índice provisório

Tabela 3.3 - Alguns indicadores de Produção Industrial no Espírito Santo (em % do Estado)

Municípios	1970			1980		
	n.º de indústrias	Faturamento	mão de obra	n.º de indústrias	Faturamento	mão de obra
Cachoeiro de Itapemirim	11,34	13,85	16,82	12,17	5,45	14,03
Cariacica	3,2	20,98	11,86	6,73	7,88	11,99
Colatina	10,12	6,32	9,08	8,53	5,23	8,5
Linhares	7,71	4,49	6,39	6,00	1,37	4,09
Serra	1,05	4,28	3,16	4,54	5,55	10,47
Vila Velha	5,55	8,92	8,76	13,59	5,28	9,12
Vitória	6,34	18,65	12,57	10,51	30,25	15,36
Subtotal	45,31	77,49	68,64	62,07	61,01	75,36
Estado	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Anuário Estatístico - Departamento Estadual de Estatística

Além desses, podemos citar na mesma década, municípios de forte presença no setor primário como Afonso Cláudio, Alegre, Barra de São Francisco, Castelo, Conceição da Barra, Nova Venécia, Ibitiraçu, Itapemirim, Mucurici, Guaçuí, Ecoporanga, São Gabriel da Palha e São Mateus, todos com índice acima de 1% (tabela 3.2). Isto representava um grau de concentração de recursos ainda pequeno com presença marcante de alguns municípios do interior, visto que na chamada Grande Vitória somente o município de Vitória, por ser a capital do Estado, ostentava IPM alto, acima de 20%, por ser tradicionalmente um centro de compras estadual.

Neste período ainda não estão visíveis as distorções que o modelo de inserção de grandes plantas industriais voltadas para a exportação provocarão na redistribuição de recursos do ICMS. A participação do FUNDAP também não é muito visível, visto seu volume de operações de importação ser ainda bastante pequeno.

Nesse cenário, década de 1970, ainda é possível se notar a participação expressiva do município de Cariacica na distribuição de ICM com o IPM girando em torno de 10%, face a existência em seu território de algumas indústrias de porte como a COFAVI – Companhia Ferro e Aço de Vitória (atual Belgo Mineira), bem como um forte comércio atacadista, então localizado na saída sul da Capital. Nota-se também, a pouca expressão de municípios como Serra (menos de 5%), Aracruz (menos de 1%) e Anchieta (menos de 0,1%) ao longo da década, os quais serão os maiores beneficiários do modelo então em implantação.

Em linhas gerais, a década de 1970 vai refletir a mudança de modelo econômico no estado, com forte impacto na distribuição de ICM. O interessante a refletir é que a parcela representativa da Grande Vitória, que em 1974, para um total de 53 municípios, representava 42,98% do ICM, em 2002, para um total de 78 municípios, representa 46,39% do ICMS (conforme tabela 3.2).

Ao longo do período analisado, ocorreram algumas importantes alterações no cálculo do IPM. Entre 1974 e 1981, vigorava o Decreto Lei 1.216, que previa a distribuição com base no simples cálculo do Valor Adicionado de cada município e sua participação no total do estado. Neste período, prevalecem os municípios de base agrícola e comercial. Importante destacar que em 1981, último ano em que vigorou tal modelo, já se nota uma tendência à concentração no município da capital (IPM de 29,777%). No cálculo do IPM para 1982, antes da vigência da lei 3.437/81³², foi divulgado através da Portaria n.º 89-N de 31 de agosto de 1981 que o IPM de Vitória seria de 34,762% representando uma expressiva tendência de concentração de receitas na Capital.

A partir da vigência da lei 3.437/81, foi divulgado o decreto n.º 1617-N de 13 de janeiro de 1982, que fixou novos IPM's para os municípios a partir do ano de 1982. Esta mudança na legislação marca uma alteração profunda na forma de distribuição do ICM, que irá alterar o panorama dos recursos disponíveis em diversos municípios capixabas.

A Lei estadual n.º 3.437 de 05/12/1981 em seu artigo 1º introduziu as seguintes variáveis no cômputo do IPM:

- 1) 75% com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em cada município e o valor total adicionado no Estado, apurados segundo o Decreto Lei 1.216 de 09.05.1972;
- 2) 25% com base na relação percentual entre:
 - a) a população residente no município e a do Estado, conforme dados do último censo oficial fornecidos pela FIBGE;

³² Lei estadual n.º 3.437/81 – Estabeleceu novos critérios para a distribuição de ICMS aos municípios, conforme determinação da emenda constitucional n.º 17/81.

- b) a área do município e a do Estado, em quilômetros quadrados, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas pelo Instituto de Terras e Cartografia - ITC;
- c) número de propriedades rurais cadastradas no município e o das cadastradas no Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informado pelo INCRA;
- d) a participação da receita tributária na receita total do município e o somatório obtido dessas participações, com base no balanço do município referente ao último exercício financeiro.

No parágrafo único do referido artigo, estabeleceu-se que a distribuição dos pesos a serem aplicados nos índices resultantes das alíneas a, b, c e d seriam fixados por ato do Poder Executivo, levando-se em conta as carências econômicas e sociais dos municípios.

O artigo 2º determinou que para os exercícios de 1982 e 1983, o Poder Executivo utilizando-se de critérios próprios, poderia destinar até 5% dos 25% definidos por esta Lei, de maneira a compensar possíveis perdas de receita dos municípios, que ocorressem pela aplicação da referida Lei.

Através do Decreto n.º 1617-N de 13 de janeiro de 1982, o governo fixou os pesos das respectivas variáveis, distribuiu os 5% relativos ao artigo 2º e determinou os IPM's para 1982.

Os pesos definidos através deste decreto foram:

Alínea	Peso
a	6
b	4
c	5
d	5

Na distribuição dos 5% foram beneficiados os seguintes municípios:

Tabela 3.4 – Distribuição dos 5% (art. 2º lei 3437/81)

Município	% acréscimo no IPM
Boa Esperança	12,09
Cachoeiro de Itapemirim	14,28
Cariacica	13,79
Colatina	10,80
Conceição do Castelo	6,78
Guaçu	22,27
<i>Ibatiba</i>	<i>32,81</i>
Ibiraçu	14,33
Itaguaçu	12,34
Itapemirim	4,20
Iúna	2,60
<i>Jaquaré</i>	<i>43,89</i>
Linhares	4,38
<i>Marilândia</i>	<i>24,68</i>
<i>Rio Bananal</i>	<i>31,10</i>
Serra	18,67
Viana	20,24
Vila Velha	2,66

Fonte: Decreto 1.617-N de 13/01/1982.

Conforme tabela 3.4, a distribuição dos 5% foi feita arbitrariamente, usando-se como lógica de distribuição a tentativa de repor algumas perdas ocorridas com a mudança, naqueles municípios que o governo da época achava mais necessitados e que perdiam maior parcela de receitas, à exceção de Vitória. É visível também, que os maiores acréscimos foram exatamente naqueles municípios recém-emancipados (destaque em itálico), que tinham maiores necessidades de recursos para implementação de um novo governo municipal.

Com a aplicação desta legislação no cálculo do IPM de 1982, tornou-se possível uma grande alteração na tendência, que vinha ocorrendo, de concentração no município da Capital. Assim, Vitória que tinha um IPM previsto de 34,762 em 1982, na vigência da legislação anterior, caiu para 27,085 com a edição do decreto 1.617-N. Esta queda de quase 22% foi possível não somente pela aplicação da nova legislação, como também pelo fato de que, naquela época, o Prefeito da Capital era nomeado pelo Governador, portanto, devia obediência às decisões do Governo do Estado. Caso contrário, aquela modificação teria sérias restrições políticas para se viabilizar.

Tabela 3.5 – Comparação entre IPM 1982 antes e após aplicação da lei

Em %

MUNICÍPIO	1982	1982*	1982*/1982
AFONSO CLÁUDIO	1,033	1,46	41,34
ALEGRE	0,799	1,022	27,91
ALFREDO CHAVES	0,215	0,375	74,42
ANCHIETA	0,211	0,492	133,18
APIACÁ	0,065	0,202	210,77
ARACRUZ	1,466	1,846	25,92
ATÍLIO VIVACQUA	0,15	0,214	42,67
BAIXO GUANDU	0,625	0,821	31,36
BARRA DE SÃO FRANCISCO	1,067	1,317	23,43
BOA ESPERANÇA	0,402	0,482	19,90
BOM JESUS DO NORTE	0,102	0,203	99,02
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	6,699	6,699	0,00
CARIACICA	5,867	5,867	0,00
CASTELO	1,037	1,137	9,64
COLATINA	5,897	5,897	0,00
CONCEIÇÃO DA BARRA	1,035	1,166	12,66
CONCEIÇÃO DO CASTELO	0,617	0,74	19,94
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	0,131	0,163	24,43
DOMINGOS MARTINS	0,752	1,057	40,56
DORES DO RIO PRETO	0,1	0,145	45,00
ECOPORANGA	0,874	1,102	26,09
FUNDÃO	0,131	0,266	103,05
GUAÇUÍ	0,851	1,021	19,98
GUARAPARI	0,506	1,008	99,21
IBIRAÇU	0,924	1,109	20,02
ICONHA	0,273	0,334	22,34
ITAGUAÇU	0,592	0,71	19,93
ITAPEMIRIM	1,436	1,489	3,69
ITARANA	0,191	0,305	59,69
IUNA	0,976	0,947	-2,97
JERÔNIMO MONTEIRO	0,209	0,301	44,02
LINHARES	5,354	5,354	0,00
MANTENÓPOLIS	0,261	0,35	34,10
MARILÂNDIA	0,138	0,197	42,75
MIMOSO DO SUL	0,553	0,721	30,38
MONTANHA	0,336	0,472	40,48
MUCURICI	0,374	0,463	23,80
MUNIZ FREIRE	0,407	0,571	40,29
MUQUI	0,342	0,425	24,27
NOVA VENÉCIA	1,311	1,543	17,70
PANCAS	1,022	1,082	5,87
PINHEIRO	0,452	0,586	29,65
PIUMA	0,026	0,144	453,85
PRESIDENTE KENNEDY	0,254	0,389	53,15
RIO BANANAL	0,399	0,51	27,82
RIO NOVO DO SUL	0,193	0,249	29,02
SANTA LEOPOLDINA	0,541	0,863	59,52
SANTA TEREZA	1,032	1,148	11,24
SÃO GABRIEL DA PALHA	1,306	1,418	8,58
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,21	0,279	32,86
SÃO MATEUS	1,982	1,679	-15,29
SERRA	5,662	5,662	0,00
VIANA	3,487	3,487	0,00
VILA VELHA	4,358	4,358	0,00
VITÓRIA	34,762	27,085	-22,08
TOTAL	100,0	100,0	

Fonte: Diário Oficial do Espírito Santo

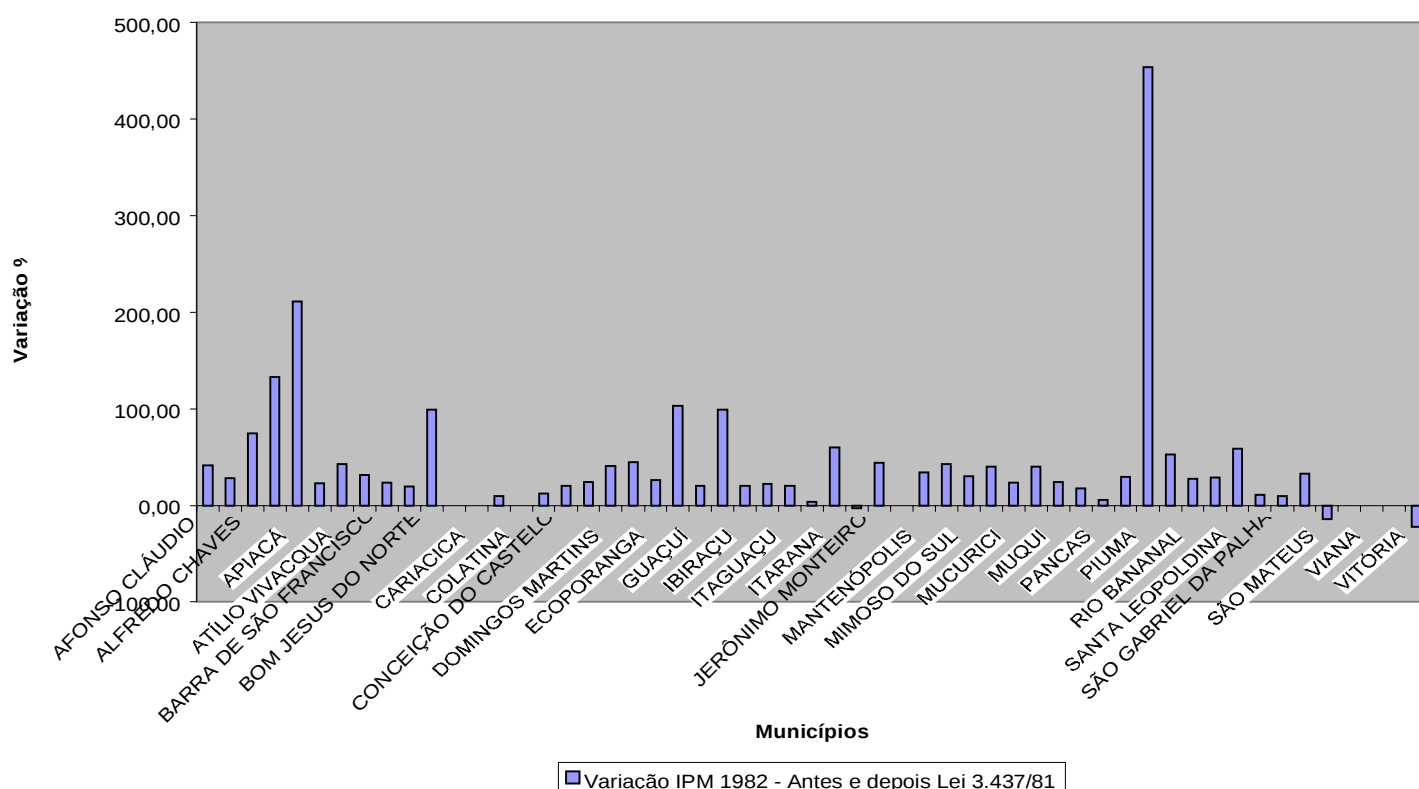
*1982 – Após aplicação da Lei

Na tabela 3.5 fica bastante claro a importância para os pequenos municípios, da adoção de um critério estadual de redistribuição, mesmo que parcial, dos recursos do ICMS. Numa passagem rápida sobre as variações ocorridas, verifica-se que quanto menor o índice na situação anterior, maior sua taxa de crescimento.

Outra constatação da tabela 3.5 verifica-se junto aos municípios de porte médio, como Cachoeiro, Colatina, Linhares, Serra, Cariacica e Vila Velha, nesses casos, o legislador aplicando o que determinava o artigo 2º da lei, ao distribuir os 5% entre os diversos municípios, tentou preservar os IPM's já definidos pela antiga metodologia.

O gráfico a seguir mostra as alterações ocorridas, destacando-se o caso de Piuma.

Variação IPM 1982



Com a mudança de governo, alterou-se a legislação através da lei 3.586 de 12 de novembro de 1983, incluindo-se entre as variáveis a serem ponderadas a participação de cada município na comercialização de produtos agrícolas e hortifrutigranjeiros, visando aumentar ainda mais a participação dos municípios do interior na repartição do ICM. Manteve-se também o viés político, ao autorizar a utilização de até 5% dos recursos transferidos pela nova lei

indefinidamente, de forma a compensar possíveis perdas de receita com a alteração da legislação.

Essa situação perdurou ao longo da década de 1980 até a edição da nova Constituição Federal de 1988, que reproduziu em seu artigo 158, inciso IV, os ditames da emenda 17. A lei n.º 4.288 de 30 de novembro de 1989 regulamentou os critérios de distribuição contidos na Constituição, mantendo a relação de 75% calculado conforme o VA e 25% na forma estabelecida na legislação anterior. Manteve também o viés político, no cálculo do rateio de 1990, ao aumentar para 7% dos 25% a parcela a ser distribuída sob a justificativa de compensação de possíveis perdas de arrecadação com a aplicação da lei.

Com a edição da lei complementar 63 de 11 de janeiro de 1990, disciplinando os critérios de distribuição, a Assembléia Legislativa contra o desejo do Poder Executivo promulgou a lei n.º 4.495 de 31 de dezembro de 1990, que alterava a lei 4.288, editada após a nova Constituição. Por esta lei, inclui-se na parcela a ser calculada conforme legislação estadual, uma parcela de 5% a ser distribuída igualitariamente a todos os municípios. Essa iniciativa tinha por justificativa a possibilidade de aumentar a participação somente de alguns municípios pouco aquinhoados com os critérios anteriores.

Esta legislação vigorou até a edição da lei 4.864 de 31 de dezembro de 1993, que inovou ao retirar do critério de distribuição a variável populacional, ao diminuir significativamente o peso do critério de receita própria em relação à receita total e ao aumentar a parcela a ser dividida igualitariamente. Esta lei 4.864 tinha características de artificialismo, pois visava tão somente retirar receita dos municípios mais populosos e com desempenho financeiro razoável sob a alegação de ajudar os pequenos municípios de base rural. Em grande medida, o fato de que o apoio da base governista de então estava nos prefeitos dos pequenos municípios explica o resultado desta legislação.

Finalmente, a Lei 5.344 de 20 de dezembro de 1996 dá nova dimensão ao critério dependente de legislação estadual ao retirar a variável receita própria em relação à receita total do município e ao incluir o chamado ICMS saúde, com peso específico bastante significativo, 7% dos 25%. Essa estratégia estava ligada à necessidade de alavancar a implantação do SUS – Sistema Único de Saúde, em nível municipal, incentivando financeiramente a participação das municipalidades neste sistema.

Apesar da engenhosidade da legislação, permanecem presentes nesta lei as discrepâncias das legislações anteriores. Se nas primeiras leis, o legislador estava preocupado em contrabalançar variáveis populacionais e de esforço arrecadatário com variáveis físicas e de produção agrícola proporcionando maior equilíbrio no resultado do índice, as alterações posteriores, além de não proporcionarem efeito redistributivo aparente, aprofundaram as distorções do modelo como será demonstrado nos capítulos que se seguem.

Como também demonstrado na tabela 3.1 e nos gráficos do anexo II a participação de cada parâmetro na definição do índice é função de características locais de cada municipalidade, sendo que quanto menor a participação do VA na definição do IPM, maior a participação dos parâmetros estaduais e vice-versa.

A destacar, o fato de que somente os parâmetros VA, Produção Agrícola e Gastos com saúde tem variação significativa anual. Os demais parâmetros são quase fixos, variando muito pouco em decorrência de suas especificidades. Isso demonstra a necessidade de se repensar alguns desses parâmetros, principalmente os ligados à questão saúde, visto que passados 5 anos da implementação desses parâmetros, não se configuram mais as condicionantes que alimentaram sua implantação.

3.3 – Comparação entre a Distribuição por VA e por IPM.

Passados 20 anos dos primeiros modelos instituídos, cabe a seguinte pergunta: De que maneira esses modelos serviram para desconcentrar a distribuição do ICMS, detectada ainda na vigência da distribuição baseada somente no VA?

A resposta não é simples. Uma verificação junto ao modelo atualmente existente comparado com a utilização pura e simples do VA como indicador de distribuição, conforme mostrado na tabela 3.6, mostra que, efetivamente, o modelo atual tem características superiores ao Valor Adicionado como forma de distribuir a receita do ICMS para os municípios do interior. Assim, dos 77 municípios analisados para o ano de 2000, a simples utilização do atual modelo permite que 67 aumentem sua participação em detrimento de 10, sendo que no caso de Guarapari, o modelo permite também que esta perda seja aparentemente nula. Há casos,

inclusive, de municípios que tem ganhos de 800% sobre seu VA (Apiacá) com a utilização deste modelo.

O que se constata, portanto, é que o modelo tem forte conotação redistributiva. Sua aplicação tem tornado possível que a maioria dos municípios aumente sua participação na distribuição do ICMS e não existam grandes perdedores. Infelizmente, dos que perdem mais, Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica, o caso de Cariacica é extremamente preocupante por se tratar de um bolsão de pobreza e do município mais populoso do Estado.

Pelo fato de serem utilizados no cálculo do IPM parâmetros relacionados à questão rural (área, número de propriedades agrícolas e produção agropecuária), não é de se estranhar o resultado referente à participação do aglomerado urbano da Grande Vitória. Ao legislador coube decidir o apoio aos municípios do interior em detrimento dos municípios da região da capital. Esta escolha é nitidamente excludente, face a extrema heterogeneidade existente entre uma região que se urbaniza velozmente e um interior que tem crescimento mais lento.

Este fato nos remete a necessidade de se alinhar maiores estudos sobre a especificidade do aglomerado urbano da Grande Vitória, visando destacar soluções que permitam melhorar as receitas municipais dos municípios do entorno da capital, sem prejudicar o restante dos municípios capixabas. Este é, seguramente, um desafio para os órgãos governamentais locais além de um estímulo à criatividade das municipalidades envolvidas.

Tabela 3.7 – Comparação entre IPM e VA para o ano 2000

MUNICÍPIO	IPM (%)	VA (%)	IPM/VA
AFONSO CLAUDIO	0,742	0,241	3,079
AGUA DOCE DO NORTE	0,371	0,074	5,014
AGUIA BRANCA	0,395	0,114	3,465
ALEGRE	0,586	0,217	2,700
ALFREDO CHAVES	0,357	0,096	3,719
ALTO RIO NOVO	0,204	0,069	2,957
ANCHIETA	1,512	1,682	0,899
APIACA	0,272	0,03	9,067
ARACRUZ	4,795	5,645	0,849
ATILIO VIVACQUA	0,333	0,105	3,171
BAIXO GUANDU	1,554	1,735	0,896
BARRA DE SAO FRANCISCO	0,765	0,377	2,029
BOA ESPERANÇA	0,395	0,139	2,842
BOM JESUS DO NORTE	0,223	0,063	3,540
BREJETUBA	0,452	0,224	2,018
CACH. ITAPEMIRIM	4,176	5,15	0,811
CARIACICA	3,386	4,382	0,773
CASTELO	0,961	0,592	1,623
COLATINA	3,086	2,864	1,078
CONC. DA BARRA	0,889	0,547	1,625
CONC. CASTELO	0,399	0,179	2,229
DIVINO SÃO LOURENÇO	0,127	0,027	4,704
DOMINGOS MARTINS	0,95	0,395	2,405
DORES DO RIO PRETO	0,144	0,041	3,512
ECOPORANGA	0,782	0,209	3,742
FUNDÃO	0,372	0,146	2,548
GUAÇUI	0,396	0,259	1,529
GUARAPARI	0,896	0,899	0,997
IBATIBA	0,429	0,168	2,554
IBIRACU	0,277	0,16	1,731
IBITIRAMA	0,235	0,099	2,374
ICONHA	0,305	0,173	1,763
IRUPI	0,318	0,125	2,544
ITAGUAÇU	0,402	0,179	2,246
ITAPEMIRIM	0,669	0,5	1,338
ITARANA	0,314	0,126	2,492
IUNA	0,52	0,243	2,140
JAGUARE	0,754	0,34	2,218
JERONIMO MONTEIRO	0,176	0,051	3,451
JOÃO NEIVA	0,457	0,249	1,835
LARANJA DA TERRA	0,293	0,074	3,959
LINHARES	3,238	2,789	1,161
MANTENOPOLIS	0,349	0,089	3,921
MARATAIZES	0,362	0,265	1,366
MARECHAL FLORIANO	0,725	0,506	1,433
MARILANDIA	0,409	0,158	2,589
MIMOSO DO SUL	0,706	0,318	2,220
MONTANHA	0,387	0,132	2,932
MUCURICI	0,238	0,068	3,500
MUNIZ FREIRE	0,445	0,151	2,947
MUQUI	0,349	0,089	3,921
NOVA VENECIA	1,257	0,681	1,846
PANCAS	0,667	0,22	3,032
PEDRO CANARIO	0,405	0,196	2,066
PINHEIRO	0,516	0,238	2,168
PIUMA	0,253	0,104	2,433
PONTO BELO	0,173	0,04	4,325
PRESIDENTE KENNEDY	0,294	0,072	4,083
RIO BANANAL	0,782	0,311	2,514
RIO NOVO DO SUL	0,237	0,104	2,279
SANTA LEOPOLDINA	0,618	0,413	1,496
SANTA MARIA DE JETIBA	1,031	0,47	2,194
SANTA TERESA	0,779	0,346	2,251
SÃO DOMINGOS DO NORTE	0,272	0,101	2,693
SÃO GABRIEL DA PALHA	0,677	0,442	1,532
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,316	0,061	5,180
SÃO MATEUS	1,759	1,372	1,282
SÃO ROQUE DO CANAÃ	0,312	0,198	1,576
SERRA	12,557	16,578	0,757
SOORETAMA	0,414	0,203	2,039
VARGEM ALTA	0,693	0,374	1,853
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	0,684	0,413	1,656
VIANA	1,137	1,336	0,851
VILA PAVÃO	0,237	0,054	4,389
VILA VALERIO	0,535	0,179	2,989
VILA VELHA	5,92	7,828	0,756
VITORIA	25,598	34,113	0,750
TOTAL	100,0	100,0	

Fonte: Elaboração própria

No entanto, permanece nos meios técnicos³³ e, principalmente políticos³⁴, a acusação de que o modelo existente ainda é fortemente concentrador, e que beneficia os municípios de forte base industrial e/ou comercial, em detrimento dos municípios mais populosos e mais pobres, ou de base agrícola. A questão é complexa quando verificamos que somente a distribuição municipal *per capita* do ICMS não explica totalmente esta situação.

Para poder visualizar melhor a concentração de receita de ICMS, a tabela 3.8, a seguir, mostra um comparativo para o ano de 2000 entre a população residente nos municípios, os valores transferidos pelo estado para os municípios a título de cota parte do ICMS e um cálculo feito pelo autor da participação *per capita* de cada município em relação à transferência recebida. Como pode ser verificado, o município de Vitória detém a maior renda *per capita* de ICMS (R\$ 433,63), enquanto o município de Guarapari obteve o menor índice *per capita* (R\$ 50,22). Comparando-se o morador de Vitória em relação ao morador de Guarapari, verifica-se que o primeiro recebeu 8,63 vezes o valor recebido pelo segundo. Esse é um grande indicativo de concentração de receitas públicas na Capital.

Somado a isso, verifica-se na mesma tabela, que do total de 77 municípios existentes em 2000, 54 receberam valores abaixo da média estadual (R\$ 160,49) enquanto os 23 restantes receberam acima. Este dado fortalece a constatação de concentração, principalmente ao se verificar que do lado dos que recebem menos temos o caso de Cariacica, município da Grande Vitória com os piores índices sociais do Estado; o município de Guaçuí, já comentado anteriormente e que sofreu violenta queda na sua receita decorrente da saída de empresa FUNDAP e o município de Marataízes, balneário do sul do Estado, recém-emancipado, sem atividades econômicas significativas.

Pode-se verificar também a situação dos municípios destacados na tabela em *itálico* como Alegre, Jerônimo Monteiro, Pedro Canário, Piúma, São Mateus e Vila Velha, que detém ICMS *per capita* abaixo de R\$ 100,00 anuais. Desses, é relevante citar o caso do município de Vila Velha, atualmente o mais populoso do Estado, com gritantes problemas estruturais e uma periferia em expansão. Portanto, no aglomerado urbano da Grande Vitória, os dois municípios mais populosos detém as piores participações *per capita* na distribuição do ICMS.

³³ Diversos artigos publicados anualmente na revista Finanças dos Municípios Capixabas, editada pela Aequus Consultoria S/C Ltda., abordam este aspecto do modelo de distribuição de ICMS aos municípios. Estudos internos elaborados por solicitação do Governo do Estado do Espírito Santo apontam também nessa direção.

³⁴ Este assunto está ligado diretamente à agenda política. Eleições municipais e estaduais têm neste tema, um apelo expressivo, inclusive com promessas mirabolantes, que vão do irreal ao inimaginável.

Essa concentração de recursos tem provocado sérios problemas políticos, decorrentes da insatisfação dos restantes 76 municípios pelo fato de a Capital ter tamanha expressão econômica. Periodicamente, são realizados encontros municipais, em que a tônica tem sido a constatação desta concentração e a discussão das formas de se reverter este quadro. Apesar da importância que representam, esses encontros têm resultado em providências nulas, visto as condições legais que revestem o assunto, mas politicamente, têm se tornado um desastre para a Capital.

Na mesma tabela, visualiza-se, em **negrito**, que os municípios de Anchieta (R\$ 390,91), Aracruz (R\$ 368,28), Baixo Guandu (R\$ 276,55), Marechal Floriano (R\$ 295,95), Santa Maria de Jetibá (R\$ 409,33) e Vitória (R\$ 433,63) apresentam valores bem acima da média estadual (R\$ 160,49), enquanto Cariacica (R\$ 51,70), Guarapari (R\$ 50,22) e Marataízes (R\$ 59,22) apresentam valores muito abaixo da média. Portanto, a constatação anterior de que o modelo proporciona uma razoável redistribuição, é verdadeira, mas os números apresentados acima carecem de uma melhor explicação.

Como será visto em discussão posterior, os casos de Anchieta e Aracruz são explicados pela presença em seu território de grandes empresas industriais exportadoras, enquanto Vitória tem sua participação decorrente de ser um pólo comercial e de serviços. No entanto, os casos de Baixo Guandu, Marechal Floriano e Santa Maria de Jetibá apresentam-se como situações atípicas, enquanto Cariacica, Guarapari e Marataízes ressentem-se de serem municípios populosos com participação pequena no VA e nos parâmetros que compõem o cálculo da parte estadual do IPM.

O fato da tabela se restringir somente ao ano de 2000 é justificado porque neste ano pode-se contar com dados populacionais concretos (censo 2000) e, portanto, pode servir de base comparativa com situações similares ocorridas em outras unidades da federação. Para uma análise histórica desta situação, foi elaborado uma metodologia de análise que está explicitada no capítulo 6 e onde são abordados os aspectos inerentes a tendência de concentração refletidos nos números de 2000.

Tabela 3.8 - Transferência Per capita de ICMS aos Municípios

Em R\$ 1,00

MUNICÍPIO	IPM 2000	População 2000	IPM per capita	Transferência 2000	ICMS per capita
AFONSO CLÁUDIO	0,742	32.207	0,002304	3.668.862,88	113,92
AGUA DOCE DO NORTE	0,371	12.895	0,002877	1.834.431,42	142,26
ÁGUA BRANCA	0,395	9.599	0,004115	1.953.100,86	203,47
ALEGRE	0,586	31.719	0,001847	2.897.511,64	91,35
ALFREDO CHAVES	0,357	13.603	0,002624	1.765.207,60	129,77
ALTO RIO NOVO	0,204	6.952	0,002934	1.008.690,06	145,09
ANCHIETA	1,512	19.125	0,007906	7.476.173,38	390,91
APIACÁ	0,272	7.612	0,003573	1.344.920,08	176,68
ARACRUZ	4,795	64.391	0,007447	23.714.160,96	368,28
ATÍLIO VIVACQUA	0,333	8.321	0,004002	1.646.538,18	197,88
BAIXO GUANDU	1,554	27.785	0,005593	7.683.844,88	276,55
BARRA DE S.FRANCISCO	0,765	37.560	0,002037	3.782.587,72	100,71
BOA ESPERANÇA	0,395	13.659	0,002892	1.953.100,86	142,99
BOM JESUS DO NORTE	0,223	9.228	0,002417	1.102.636,68	119,49
BREJETUBA	0,452	11.685	0,003868	2.234.940,72	191,27
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	4,176	174.227	0,002397	20.648.478,89	118,51
CARIACICA	3,386	323.807	0,001046	16.742.277,16	51,7
CASTELO	0,961	32.753	0,002934	4.751.721,32	145,08
COLATINA	3,086	112.615	0,00274	15.258.909,43	135,5
CONCEIÇÃO DA BARRA	0,889	26.255	0,003386	4.395.713,07	167,42
CONCEIÇÃO DO CASTELO	0,399	10.868	0,003671	1.972.879,08	181,53
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	0,127	4.817	0,002636	627.959,02	130,36
DOMINGOS MARTINS	0,95	30.570	0,003108	4.697.331,17	153,66
DORES DO RIO PRETO	0,144	6.167	0,002335	712.016,52	115,46
ECOPORANGA	0,782	23.904	0,003271	3.866.645,23	161,76
FUNDÃO	0,372	12.974	0,002867	1.839.375,99	141,77
GUAÇUÍ	0,396	25.280	0,001566	1.958.045,39	77,45
GUARAPARI	0,896	88.216	0,001016	4.430.324,97	50,22
IBATIBA	0,429	19.206	0,002234	2.121.215,86	110,45
IBIRAÇU	0,277	10.136	0,002733	1.369.642,86	135,13
IBITIRAMA	0,235	9.103	0,002582	1.161.971,39	127,65
ICONHA	0,305	11.495	0,002653	1.508.090,52	131,2
IRUPI	0,318	10.356	0,003071	1.572.369,78	151,83
ITAGUAÇU	0,402	14.488	0,002775	1.987.712,78	137,2
ITAPEMIRIM	0,669	28.134	0,002378	3.307.910,06	117,58
ITARANA	0,314	11.418	0,00275	1.552.591,54	135,98
IUNA	0,52	26.017	0,001999	2.571.170,75	98,83
JAGUARÉ	0,754	19.535	0,00386	3.728.197,56	190,85
JERÔNIMO MONTEIRO	0,176	10.193	0,001727	870.242,41	85,38
JOÃO NEIVA	0,457	15.297	0,002988	2.259.663,52	147,72
LARANJA DA TERRA	0,293	10.934	0,00268	1.448.755,83	132,5
LINHARES	3,238	112.608	0,002875	16.010.482,42	142,18
MANTENÓPOLIS	0,349	11.969	0,002916	1.725.651,11	144,18
MARATAÍZES	0,362	30.225	0,001198	1.789.930,39	59,22
MARECHAL FLORIANO	0,725	12.113	0,005985	3.584.805,36	295,95
MARILÂNDIA	0,409	9.923	0,004122	2.022.324,66	203,8
MIMOSO DO SUL	0,706	26.138	0,002701	3.490.858,73	133,55
MONTANHA	0,387	17.243	0,002244	1.913.544,36	110,98
MUCURICI	0,238	5.955	0,003997	1.176.805,07	197,62
MUNIZ FREIRE	0,445	19.655	0,002264	2.200.328,81	111,95
MUQUI	0,349	13.636	0,002559	1.725.651,11	126,55
NOVA VENÉCIA	1,257	43.005	0,002923	6.215.310,82	144,53
PANCAS	0,667	20.393	0,003271	3.298.021,09	161,72
PEDRO CANÁRIO	0,405	21.736	0,001863	2.002.546,44	92,13
PINHEIRO	0,516	21.305	0,002422	2.551.392,52	119,76
PIUMA	0,253	14.975	0,001689	1.250.973,46	83,54
PONTO BELO	0,173	6.263	0,002762	855.408,73	136,58
PRESIDENTE KENNEDY	0,294	9.548	0,003079	1.453.700,38	152,25
RIO BANANAL	0,782	16.284	0,004802	3.866.645,23	237,45
RIO NOVO DO SUL	0,237	11.266	0,002104	1.171.860,52	104,02
SANTA LEOPOLDINA	0,618	20.645	0,002993	3.055.737,53	148,01
SANTA MARIA DE JETIBÁ	1,031	12.454	0,008278	5.097.840,46	409,33
SANTA TEREZA	0,779	28.690	0,002715	3.851.811,56	134,26
SÃO DOMINGOS DO NORTE	0,272	7.553	0,003601	1.344.920,08	178,06
SÃO GABRIEL DA PALHA	0,677	26.586	0,002546	3.347.466,52	125,91
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,316	10.481	0,003015	1.562.480,69	149,08
SÃO MATEUS	1,759	90.342	0,001947	8.697.479,48	96,27
SÃO ROQUE DO CANÃ	0,312	10.388	0,003003	1.542.702,44	148,51
SERRA	12,557	322.518	0,003893	62.088.828,86	192,51
SOORETAMA	0,414	18.270	0,002266	2.047.047,48	112,04
VARGEM ALTA	0,693	17.369	0,00399	3.426.579,47	197,28
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	0,684	16.154	0,004234	3.382.078,45	209,36
VIANA	1,137	53.372	0,00213	5.621.963,71	105,34
VILA PAVÃO	0,237	8.314	0,002851	1.171.860,52	140,95
VILA VALÉRIO	0,535	13.865	0,003859	2.645.339,14	190,79
VILA VELHA	5,92	344.935	0,001716	29.271.789,98	84,86
VITÓRIA	25,598	291.889	0,00877	126.570.824,28	433,63
TOTAL	100	3.093.171	0,003233	496.418.957,27	160,49

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.

Para um melhor entendimento dos números da tabela 3.7 apresenta-se, a seguir, um breve diagnóstico desses municípios:

1. Municípios com alto ICMS *per capita*.

- Anchieta – Sede da Samarco Mineração. Município de pequena população, que tem nesta empresa sua única indústria de porte. Nota-se aqui uma forte presença do setor exportador, implicando num IPM acima da média de cidades de porte semelhante. Caso não existisse essa empresa, o IPM estaria situado num patamar abaixo de 0,4% (cálculo do autor), valor calculado tomando por base municípios com valores semelhantes de VA, descontado o VA da empresa exportadora.
- Aracruz – Sede da Aracruz Celulose. Município de porte médio, com população em torno dos 65.000 habitantes, tem nesta empresa a parcela expressiva da geração de seu VA. Caso essa empresa não estivesse instalada no município, seu IPM cairia para valores abaixo de 2% (cálculo do autor), tomando por base municípios de valor semelhante.
- Baixo Guandu - Sede de uma usina hidrelétrica de porte médio (Usina Mascarenhas de Moraes no Rio Doce), este município tem sido bastante privilegiado no cálculo do VA da geração de energia elétrica proveniente desta usina, tendo em vista a metodologia adotada pelo Estado para cômputo deste VA. É voz corrente entre os técnicos da Secretaria da Fazenda que se o cálculo adotado fosse simplesmente o cômputo do valor adicionado, sem a utilização da atual fórmula que incrementa o resultado do VA, o IPM deste município recuaria de 25% a 30% em relação aos índices atuais. Portanto, o que explica este desempenho é uma simples metodologia de cálculo de VA de energia elétrica gerada.
- Marechal Floriano – Município de emancipação recente - tem na agroindústria e, principalmente, na criação de aves as grandes geradoras de VA. Além disso, o município tem se beneficiado da metodologia utilizada para o cálculo do IPM. No entanto, o fator mais importante está na geração de um VA expressivo aliado a uma pequena população, 12.113 habitantes, o que explica este resultado. Portanto, no caso deste município, mais do que os fatores econômicos, o que determina um elevado ICMS *per capita* é sua pequena população.

- Santa Maria de Jetibá – Município também de emancipação recente - com características econômicas semelhantes a Marechal Floriano, inclusive na opção pela agroindústria e avicultura. Seu ICMS *per capita* é bastante mais expressivo que o de Marechal Floriano, configurando-se como o segundo melhor indicador de distribuição *per capita* de ICMS no Estado do Espírito Santo.
- Vitória - Capital do Estado do Espírito Santo - apresenta o melhor desempenho seja no IPM, seja no ICMS *per capita*. Aliado a um território praticamente todo urbanizado, com pequena demanda de infra-estrutura sócio econômica, Vitória conta com setores comerciais e de serviços bastante desenvolvidos, um porto comercial de razoável desempenho, além do único aeroporto estadual. Esta situação proporciona a existência de um município com capacidade de investimentos bastante forte, o que tem elevado seus índices de desenvolvimento humano. Ao mesmo tempo, Vitória tem sofrido forte pressão política por parte do legislativo e executivo estadual, tentando estabelecer condicionantes que mudem o quadro de concentração de investimentos, geração de renda e receitas públicas na Capital.

2. Municípios com baixo ICMS *per capita*

- Cariacica - Município bolsão de pobreza da Grande Vitória - historicamente Cariacica vem perdendo participação na distribuição dos 25% do ICMS pertencente aos municípios, devido à constante queda ocorrida em seu IPM, que em 2002 representou 30% do IPM de melhor desempenho alcançado (1976 – tabela 3.2). É importante frisar, que neste período, o município consolidou-se como o segundo mais populoso do Estado e não sofreu nenhum desmembramento, o que sinaliza para uma situação de catástrofe para as finanças municipais. Atualmente é o que apresenta o segundo menor índice *per capita* de ICMS (R\$ 51,70), perdendo apenas para Guarapari, que tem características totalmente diversas. Este talvez seja o maior exemplo de perversidade do modelo de redistribuição do ICMS no Espírito Santo. Ao não computar o parâmetro população e computar parâmetros ligados à tamanho de território, propriedades agrícolas, produção agrícola e investimentos em saúde, promove a melhora da situação dos municípios de baixa população, mas pune os mais populosos como Cariacica. Esta opção transforma municípios semelhante a Cariacica em municípios de segunda categoria, onde imperam a miséria, falta de serviços urbanos e toda sorte de mazelas sociais, inclusive altos graus de violência urbana.

- Guarapari – Município totalmente voltado para o ramo de turismo - tem na sua opção econômica a resposta para os fracos resultados de seu IPM. Além de uma fraca geração de VA, sua participação no cálculo dos parâmetros da legislação estadual também é baixa. O caso deste município, a exemplo de Cariacica, é resultado da não utilização da variável população no cálculo da parte estadual do IPM. Apesar de seu ICMS *per capita* ser o pior do estado, seu potencial de arrecadação através dos impostos de sua competência é bastante expressivo, o que, ao contrário do que acontece em Cariacica, compensaria o resultado ruim no ICMS.
- Marataízes – Município recentemente emancipado - tem características semelhantes a Guarapari, podendo ter a mesma explicação para seu desempenho. No entanto, ainda não encontra as facilidades de Guarapari quanto à arrecadação municipal, por não ter uma estrutura urbana consolidada, o que o torna, potencialmente, um futuro município problema.

Apesar de aparentemente ser uma situação simples, a realidade estadual neste campo é potencialmente mais complicada do que em outros estados devido a algumas peculiaridades de nossa economia que fortalecem a capacidade de concentração de receitas em alguns municípios:

- 1) fato de alguns municípios sediarem empresas exportadoras de grande porte que não geram ICMS mas são grandes participantes no VA;
- 2) a enorme concentração de empresas importadoras na Capital, que têm proporcionado um viés muito forte na análise desta concentração.

A constatação, portanto, é de que o modelo utilizado no Espírito Santo redistribui receitas, mas não consegue diminuir o efeito da concentração detectada à época de sua instituição. No caso do município de Cariacica, os efeitos desta concentração têm se dado de maneira proporcional ao crescimento desordenado das áreas periféricas à capital. Neste município o crescimento populacional tem provocado a criação de áreas de extrema pobreza, verdadeiros paíóis de pólvora, onde a prestação de serviços públicos é extremamente precária, com exacerbação da violência e toda a problemática social associada.

A tabela 3.9, a seguir, apresenta o total de ICMS arrecadado por município e um cálculo do autor para a arrecadação *per capita*. Em primeiro lugar, deve ser advertido que ao se comparar

arrecadação com distribuição é preciso levar em conta que os índices de distribuição espelham uma realidade com dois anos de atraso. Portanto, o valor da cota parte recebida por um município teve por base os dados gestados a, no mínimo, dois anos atrás. Este *gap* pode, às vezes, explicar algumas inconsistências.

No entanto, é lícito afirmar que uma comunidade deveria gerar pelo menos um valor igual ao recebido como cota parte, tendo em vista que na legislação atual, faz juz a $\frac{1}{4}$ do total do ICMS gerado no Estado. Portanto, um sistema redistributivo deve proporcionar a transferência para as comunidades mais carentes de parte dos recursos arrecadados junto às comunidades mais dinâmicas economicamente.

Quando da implantação pelo decreto 1.216/72 do conceito de Valor Adicionado pelas empresas em um determinado município, como parâmetro chave para a distribuição da cota parte do ICMS pertencente aos municípios, a lógica do modelo é que seria meramente uma devolução tributária, já que o Valor Adicionado espelharia a base tributária existente, principalmente num momento de expansão industrial na economia brasileira, no qual a indústria era o motor da arrecadação do imposto.

Ao longo dos anos, o excesso de incentivos e benefícios tributários, as exonerações e isenções, além dos aspectos discutidos anteriormente em relação à situação da economia capixaba transformaram o Valor Adicionado em uma mera referência da base tributária local. É visível também, que a expansão dos setores informais, não capturados pelo Valor Adicionado, criaram um viés na análise deste parâmetro.

Ao analisar a tabela 3.9 constata-se, de imediato, o relatado anteriormente. A extrema concentração de renda e receita na Capital do Estado. Esta situação é bastante expressiva e indica que:

- 1) a arrecadação *per capita* da Capital é, no mínimo, nove vezes maior que a arrecadação *per capita* do segundo município (Anchieta);
- 2) a arrecadação *per capita* da Capital é dez vezes maior que o terceiro (Vila Velha) e o quarto município (Serra).

Se comparada com pequenas comunidades do interior, esta concentração chega a ser estratosférica, sinalizando, efetivamente, um grave quadro de concentração econômica.

O resultado da arrecadação de Vitória é tão significativo e expressivo, ao elevar a arrecadação média *per capita* do estado para o ano de 2000 (R\$ 633,82), para um patamar onde nenhum dos restantes 76 municípios sequer se aproxima. Se somarmos a arrecadação dos municípios pertencentes a aglomeração urbana da Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana), chegaremos a um percentual de 88,91% do total de ICMS arrecadado no Espírito Santo. Sob o aspecto populacional, verificamos que 43,21% da população é responsável pela geração de 88,91% do ICMS, enquanto o restante 56,79% da população é responsável pela geração de somente 11,09%.

Esses números reforçam o argumento da importância do sistema FUNDAP na geração de receita de ICMS para os municípios, visto que o Estado somente se apropria de 1% do total do imposto gerado nesta modalidade. Podemos verificar que a despeito dos municípios não atingirem a média estadual, o fato de terem em seu território empresas do sistema, alavancou a arrecadação *per capita*, ao contrário do restante dos outros municípios. Portanto, confirma-se a hipótese de ser um mecanismo importante no atual modelo de distribuição.

Para este estudo considera-se ao mesmo tempo o FUNDAP como um alavancador do IPM municipal e um fator preponderante na geração de receita para os municípios, transformando-os nos principais defensores de sua continuidade.

Tabela 3.9 Arrecadação per capita por município - 2000

MUNICÍPIO	IPM 2000	População 2000	IPM per capita	Arrecadação 2000	% Arrecadação	ICMS Per capita
AFONSO CLÁUDIO	0,742	32.207	0,0023	991.409,95	0,0506	30,78
AGUA DOCE DO NORTE	0,371	12.895	0,0029	144.942,14	0,0074	11,24
ÁGUIA BRANCA	0,395	9.599	0,0041	304.202,21	0,0155	31,69
ALEGRE	0,586	31.719	0,0018	1.589.607,62	0,0811	50,12
ALFREDO CHAVES	0,357	13.603	0,0026	505.599,05	0,0258	37,17
ALTO RIO NOVO	0,204	6.952	0,0029	85.683,53	0,0044	12,33
ANCHIETA	1,512	19.125	0,0079	10.440.969,18	0,5326	545,93
APIACÁ	0,272	7.612	0,0036	68.257,67	0,0035	8,97
ARACRUZ	4,795	64.391	0,0074	13.484.067,27	0,6878	209,41
ATÍLIO VIVACQUA	0,333	8.321	0,0040	622.210,02	0,0317	74,78
BAIXO GUANDU	1,554	27.785	0,0056	1.371.240,03	0,0699	49,35
BARRA DE SÃO FRANCISCO	0,765	37.560	0,0020	2.016.372,06	0,1028	53,68
BOA ESPERANÇA	0,395	13.659	0,0029	293.409,92	0,0150	21,48
BOM JESUS DO NORTE	0,223	9.228	0,0024	1.566.316,92	0,0799	169,74
BREJETUBA	0,452	11.685	0,0039	141.927,29	0,0072	12,15
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	4,176	174.227	0,0024	45.988.679,97	2,3458	263,96
CARIACICA	3,386	323.807	0,0010	50.038.788,37	2,5523	154,53
CASTELO	0,961	32.753	0,0029	3.319.906,60	0,1693	101,36
COLATINA	3,086	112.615	0,0027	32.970.771,16	1,6818	292,77
CONCEIÇÃO DA BARRA	0,889	26.255	0,0034	886.925,02	0,0452	33,78
CONCEIÇÃO DO CASTELO	0,399	10.868	0,0037	317.076,00	0,0162	29,18
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	0,127	4.817	0,0026	32.617,68	0,0017	6,77
DOMINGOS MARTINS	0,95	30.570	0,0031	2.635.966,52	0,1345	86,23
DORES DO RIO PRETO	0,144	6.167	0,0023	160.485,24	0,0082	26,02
ECOPORANGA	0,782	23.904	0,0033	1.329.911,33	0,0678	55,64
FUNDÃO	0,372	12.974	0,0029	503.902,57	0,0257	38,84
GUACUÍ	0,396	25.280	0,0016	3.850.213,83	0,1964	152,3
GUARAPARI	0,896	88.216	0,0010	5.590.838,63	0,2852	63,38
IBATIBA	0,429	19.206	0,0022	766.856,71	0,0391	39,93
IBIRACU	0,277	10.136	0,0027	1.040.002,61	0,0530	102,6
IBITIRAMA	0,235	9.103	0,0026	103.825,41	0,0053	11,41
ICONHA	0,305	11.495	0,0027	1.444.714,54	0,0737	125,68
IRUPI	0,318	10.356	0,0031	177.628,23	0,0091	17,15
ITAGUAÇU	0,402	14.488	0,0028	899.560,57	0,0459	62,09
ITAPEMIRIM	0,669	28.134	0,0024	1.485.179,28	0,0758	52,79
ITARANA	0,314	11.418	0,0028	424.652,22	0,0217	37,19
IUNA	0,52	26.017	0,0020	1.634.016,53	0,0833	62,81
JAGUARÉ	0,754	19.535	0,0039	1.469.540,57	0,0750	75,23
JERÔNIMO MONTEIRO	0,176	10.193	0,0017	181.357,76	0,0093	17,79
JOÃO NEIVA	0,457	15.297	0,0030	547.756,44	0,0279	35,81
LARANJA DA TERRA	0,293	10.934	0,0027	283.985,44	0,0145	25,97
LINHARES	3,238	112.608	0,0029	16.334.619,19	0,8332	145,06
MANTENÓPOLIS	0,349	11.969	0,0029	226.685,25	0,0116	18,94
MARATAÍZES	0,362	30.225	0,0012	1.270.722,17	0,0648	42,04
MARECHAL FLORIANO	0,725	12.113	0,0060	3.101.159,80	0,1582	256,02
MARILÂNDIA	0,409	9.923	0,0041	561.654,75	0,0286	56,6
MIMOSO DO SUL	0,706	26.138	0,0027	1.412.745,76	0,0721	54,05
MONTANHA	0,387	17.243	0,0022	471.986,17	0,0241	27,37
MUCURICI	0,238	5.955	0,0040	222.674,63	0,0114	37,39
MUNIZ FREIRE	0,445	19.655	0,0023	321.988,79	0,0164	16,38
MUQUI	0,349	13.636	0,0026	340.664,44	0,0174	24,98
NOVA VENÉCIA	1,257	43.005	0,0029	7.673.790,93	0,3914	178,44
PANCAS	0,667	20.393	0,0033	1.194.077,31	0,0609	58,55
PEDRO CANÁRIO	0,405	21.736	0,0019	612.744,46	0,0313	28,19
PINHEIRO	0,516	21.305	0,0024	664.453,49	0,0339	31,19
PIUMA	0,253	14.975	0,0017	463.486,65	0,0236	30,95
PONTO BELO	0,173	6.263	0,0028	886.314,47	0,0452	141,52
PRESIDENTE KENNEDY	0,294	9.548	0,0031	67.267,98	0,0034	7,05
RIO BANANAL	0,782	16.284	0,0048	887.055,25	0,0452	54,47
RIO NOVO DO SUL	0,237	11.266	0,0021	696.606,43	0,0355	61,83
SANTA LEOPOLDINA	0,618	20.645	0,0030	176.723,20	0,0090	8,56
SANTA MARIA DE JETIBÁ	1,031	12.454	0,0083	1.011.759,08	0,0516	81,24
SANTA TEREZA	0,779	28.690	0,0027	1.058.100,53	0,0540	36,88
SÃO DOMINGOS DO NORTE	0,272	7.553	0,0036	204.081,71	0,0104	27,02
SÃO GABRIEL DAPALHA	0,677	26.586	0,0025	3.334.016,00	0,1701	125,4
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,316	10.481	0,0030	529.323,72	0,0270	50,5
SÃO MATEUS	1,759	90.342	0,0019	26.379.089,32	1,3455	291,99
SÃO ROQUE DO CANÃ	0,312	10.388	0,0030	869.333,80	0,0443	83,69
SERRA	12,557	322.518	0,0039	152.913.802,70	7,7997	474,12
SOORETAMA	0,414	18.270	0,0023	923.850,08	0,0471	50,57
VARGEM ALTA	0,693	17.369	0,0040	1.988.686,16	0,1014	114,5
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	0,684	16.154	0,0042	1.283.427,04	0,0655	79,45
VIANA	1,137	53.372	0,0021	9.785.307,88	0,4991	183,34
VILA PAVÃO	0,237	8.314	0,0029	274.105,94	0,0140	32,97
VILA VALÉRIO	0,535	13.865	0,0039	256.019,67	0,0131	18,47
VILA VELHA	5,92	344.935	0,0017	166.362.730,51	8,4857	482,3
VITÓRIA	25,598	291.889	0,0088	1.364.030.152,61	69,5755	4.673,11
TOTAL	100,00	3.093.171	0,0032	1.960.502.581,96	100,00	633,82

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo

3.4 - A criação de Municípios e seu impacto na distribuição do ICMS

Como ficou patente na discussão anterior, a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios sempre foi ponto de discordância técnica e política no Estado do Espírito Santo, desde sua implantação. Os primeiros modelos utilizados, ainda na primeira metade da década de 1980, partiam de legislação aprovada ainda nos termos da Constituição Outorgada de 1967, com base no Valor Adicionado (VA) - beneficiando somente os municípios de forte base econômica e incluíam alguns indicadores sócio-econômicos na tentativa de promover desconcentração de receitas, mas traziam inerente aos modelos, um certo grau de autoritarismo derivado do período em que o Brasil encontrava-se sob ditadura militar.

A partir da segunda metade da década de 1980, principalmente a partir das alterações na legislação promovidas pela Constituição de 1988, ocorreu uma grande incidência de criação de novos municípios no Brasil. Boa parte desses desmembramentos foi fruto de artificialismos e falta de relevância econômica, entendidos como parte de um processo de descentralização política, o que gerou situações de grave efeito social. O que se constata atualmente é que na maioria das vezes, esses municípios não contam com recursos suficientes para a prestação de serviços públicos básicos.

Até a Constituição de 1988, a criação de novos municípios era matéria de lei complementar federal, sendo a Lei Complementar Federal n.º 1/69 tão restritiva que durante os anos de sua vigência poucos foram os municípios criados e, no caso de São Paulo, somente um município foi criado. Com a nova Constituição (art.18, § 4º), a matéria passou a ser disciplinada por lei complementar estadual, com cada município editando sua lei orgânica.

No Espírito Santo, tão logo foi promulgada a Constituição, foram criados 09 municípios com instalação em janeiro de 1989. Esta quantidade foi maior do que a dos 20 anos anteriores, o que configurou um claro processo de descentralização política.

A intensa criação e instalação de novos municípios a partir de 1983, com ênfase a partir de 1988, faz parte deste processo de descentralização política. No Brasil, no período 1984 a 1997 foram instalados 1.405 municípios, representando um crescimento de 34,3% sobre o total de municípios, que em 1997 chegava a 5.507. Já em 2001, segundo o IBGE (censo 2000) existiam no Brasil 5.561 municípios, representando mais 54 novas unidades. No

Espírito Santo, foram criados entre 1984 e 2001 23 municípios, totalizando 78 municípios e representando um crescimento de 42%, acima portanto da média nacional (cálculo do autor).

Tabela 3.10 - Numero de Municípios instalados após 1984, por extratos de população. Situação em 1997

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	146	97	80	296	116	735
5.000 a 10.000 hab.	107	49	30	87	87	360
10.000 a 20.000 hab.	125	42	19	19	29	234
20.000 a 50.000 hab.	21	18	6	2	14	61
50.000 a 100.000 hab.	2	3	3	1	2	11
100.000 a 500.000 hab.	1	*	*	*	3	4
Total	402	209	138	405	251	1.405

Fonte: IBGE – Organização do Território e Contagem da População 1996.
Extraído de Maia Gomes e Mac Dowell, 2000.

O interessante a notar é que nos vinte anos anteriores a 1984, praticamente não houve criação de municípios no Brasil. Essa associação entre descentralização política e intensa criação de municípios tem-se verificado ao longo da história brasileira, principalmente a partir de 1930.³⁵

Com a criação desses novos municípios, agravou-se a relação receitas municipais versus despesas municipais, visto que os municípios desmembrados herdavam parte do índice de participação do município mãe, mas tinham que construir toda a infra-estrutura organizacional e administrativa do novo município, em condições financeiras bastante precárias, levando a constituição de verdadeiros bolsões de pobreza.

Ao mesmo tempo, a perda ocorrida no índice do município mãe afetava de maneira radical o equilíbrio das suas finanças, criando mais um município problema. Esta lógica de criação de novos municípios, em que um número cada vez maior de municipalidades disputam um mesmo bolo de recursos, serve de alerta para as análises a seguir.

Neste ponto é importante assinalar o papel do FPM no incentivo à criação de novos municípios. Na distribuição do FPM, os municípios são classificados em duas categorias: capitais estaduais e municípios do interior. Do total do FPM distribuído, 10% são destinados às capitais, 86,4% aos demais municípios e 3,6% aos municípios do interior com mais de 156.216 habitantes.

³⁵ MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Texto para Discussão n.º 706 – BNDES. Brasília, fevereiro 2000.

O FPM destinado aos municípios do interior é distribuído entre os Estados conforme índices definidos em lei. Ou seja, cada Estado detém uma parcela e desta parcela é definido uma cota para cada município baseado em parâmetros populacionais. O coeficiente mínimo é de 0,6 para todos os municípios menores que 10.188 habitantes e o máximo é de 4,0 para os municípios com mais de 156.216 habitantes. Entre o mínimo e o máximo existem 16 faixas populacionais e um coeficiente individual por faixa.

Os coeficientes aumentam na medida em que cresce a faixa populacional, mas numa proporção menor. Isto implica, naturalmente, que o FPM *per capita* dos municípios menores seja mais significativo que o dos municípios mais populosos. Por exemplo, a tabela 3.11, a seguir, mostra uma forma de cálculo desta cota.

Tabela 3.11 - Cálculo da cota individual do FPM interior³⁶

	Fórmulas	Parâmetros	FPM = R\$	
FPM Brasil	A		10.000.000.000	
FPM Municípios interior	B = 86,4%*A			
FPM Estado	C = B * x%	x% = 2%	172.800.000	
Cota municipal Média	D = C/y	y = 20	8.640.000	
Cota individual	E = D * z	população	R\$	R\$ <i>per capita</i>
Município 1	Z = 0,6	5 mil hab.		1.037
		10 mil hab.	5.184.000	518
Município 2	Z = 1,4	30 mil hab.	12.096.000	403
Município 3	Z = 3,0	100 mil hab.	25.920.000	259
Município 4	Z = 3,6	150 mil hab.	32.832.000	219

X% = coeficiente de participação do Estado no FPM municípios do Interior;

Y = somatório dos coeficientes individuais dos municípios;

Z = coeficiente individual do município

O fato de as regras de distribuição do FPM favorecerem as cidades de menor porte faz com que os recursos disponíveis destas prefeituras também sejam maiores em termos *per capita* quando comparados com os dos municípios mais populosos. Este tem sido um dos maiores fatores de incentivo a intensa criação de novos municípios ocorrida após a Constituição de 1988.

³⁶Federalismo Fiscal - Receita Municipal: A importância das Transferências do FPM e do SUS. INFORME SF/BNDES, junho de 2001. Retirado do site "Banco Federativo" (<http://www.federativo.bndes.gov.br>) em fevereiro de 2002.

3.5 - A criação de Municípios no Espírito Santo

A tabela 3.12, a seguir, nos mostra que na maior parte dos desmembramentos ocorridos, o IPM do município mãe sofreu quedas significativas, chegando em alguns casos a perto de 70%, em relação ao ano anterior ao desmembramento. Nota-se também situações de crescimento pequeno do IPM de um ano para o outro, o que tem explicação na peculiaridade de cada um desses desmembramentos.

Nos casos de Jaguaré e Ibatiba, emancipados em 1983, ano da mudança ocorrida na legislação (Emenda 17 e Lei estadual n.º 3.437/81), ocorreu uma situação interessante. Ao invés de sofrer uma queda como era de se esperar, o IPM dos municípios que sofreram o desmembramento, São Mateus e Iúna respectivamente, tiveram crescimento em seu índice. Esta situação pode ser explicada pelo fato da lei nº 3.437/81 em seu artigo 2º, prever a possibilidade de 5% do total a ser distribuído ocorrer segundo critério do poder executivo, para compensar possíveis perdas para os municípios que, porventura, fossem prejudicados pela lei.

Na distribuição da parcela de 5% dos 25% houve forte conotação política eleitoral face às eleições de 1982, a primeira eleição para governador após a abertura política. Assim, muito antes de critérios técnicos, o que vigorou foram critérios políticos, lembrando-se tão somente, que os municípios desmembrados tinham como líderes políticos aliados do então governador nomeado³⁷.

Dos municípios que sofreram desmembramento neste período, alguns casos são dignos de registro. Colatina, cidade de porte médio situada no noroeste do estado, sofreu entre 1980 e 2000, três desmembramentos com impacto significativo em seu IPM, que caiu pela metade no período, apesar do crescimento urbano e populacional ocorrido. Essa situação provocou um verdadeiro esvaziamento político e econômico no município, levando a uma queda de sua representatividade na economia capixaba. Além disso, de um município com razoável capacidade de investimentos, transformou-se em mais um município problema, que aliado aos outros três emancipados, transformou-se em uma região problema.

³⁷ O ano de 1982 marca o final de uma era para os estados, pois foi o último ano de governadores que haviam sido nomeados pela ditadura. A partir deste ano, os governadores foram escolhidos pelo voto direto. É fácil entender a lógica da utilização deste mecanismo, pelo grande impacto econômico que significava para os prefeitos aliados dos governantes que ora se despediam do poder.

Tabela 3.12 - Municípios criados e instalados no E. S. a partir de 1980

MUNICÍPIO	DATA DE INSTALAÇÃO	MUNICÍPIO DE ORIGEM	IPM Antes	IPM Depois	%
Jaguaré	31-jan-83	São Mateus	1,902	2,172	14,20
Marilândia	31-jan-83	Colatina	5,897	5,105	-13,43
Ibatiba	31-jan-83	Iuna	0,976	1,080	10,66
Pedro Canário	15-jan-85	Conceição da Barra	1,071	0,882	-17,65
Rio Bananal	31-jan-85	Linhares	4,400	4,309	-2,07
João Neiva	01-jan-89	Ibiraçu	1,147	0,439	-61,73
Santa Maria de Jetibá	01-jan-89	Santa Leopoldina	1,338	0,455	-65,99
Venda Nova do Imigrante	01-jan-89	Conceição do Castelo	1,158	0,369	-68,13
Laranja da Terra	01-jan-89	Afonso Cláudio	1,596	0,995	-37,66
Alto Rio Novo	01-jan-89	Pancas	1,331	0,715	-46,28
Água Doce do Norte	01-jan-89	Barra de São Francisco	1,471	0,988	-32,83
Vargem Alta	01-jan-89	Cachoeiro de Itapemirim	5,951	5,034	-15,41
Águia Branca	01-jan-89	São Gabriel da Palha	1,343	0,666	-50,41
Ibitirama	01-jan-90	Alegre	1,463	0,824	-43,68
Marechal Floriano	01-jan-93	Domingos Martins	1,680	0,895	-46,73
São Domingos do Norte	01-jan-93	Colatina	3,927	2,843	-27,60
Vila Pavão	01-jan-93	Nova Venécia	1,614	1,411	-12,58
Irupi	01-jan-93	Iuna	0,555	0,501	-9,73
Sooretama	01-jan-97	Linhares	4,072	3,586	-11,94
Marataízes	01-jan-97	Itapemirim	0,904	0,876	-3,10
São Roque do Canaã	01-jan-97	Santa Teresa	0,897	0,988	10,14
Brejetuba	01-jan-97	Afonso Cláudio	0,835	0,870	4,19
Ponto Belo	01-jan-97	Mucurici	0,409	0,399	-2,44
Vila Valério	01-jan-97	S. Gabriel da Palha e Linhares	0,877	0,805	-8,21
Governador Lindenberg	01-jan-01	Colatina	3,124	2,877	-7,91

Fonte: IPES - Instituto de Pesquisa Jones Santos Neves

Neste caso, os desmembramentos ocorridos foram perversos para a comunidade deste município. Em outros casos significativos, como Venda Nova do Imigrante, João Neiva e Santa Maria de Jetibá, os municípios que se emanciparam, tornaram-se significativamente maiores que os desmembrados, fazendo com que atualmente seu IPM represente perto do dobro do município de onde se originou.

Esses casos são facilmente explicáveis, tendo em vista que se tratam de regiões com situações sócio-econômicas diferenciadas, e onde a emancipação representou uma alavancagem para o desenvolvimento. Possivelmente, se esta não tivesse ocorrido, essas regiões estariam em condições piores que as atuais.

De modo geral, no entanto, a aplicação dos modelos de distribuição adotados ao longo deste período atenuou parte das perdas geradas, tanto no lado dos municípios emancipados quanto dos municípios sofreram o desmembramento. Isso fica mais visível nos municípios que detinham índice menor, visto o papel redistributivo dos modelos, mas também ocasionou perdas para os restantes municípios, ocasionando uma redivisão do bolo. Cada município que se emancipa, a parcela do VA do novo município somente impacta o cálculo do IPM do município mãe, mas o restante do modelo, principalmente os parâmetros que não são afetados pela emancipação ocorrida impactam o restante dos municípios abrangidos no cálculo (ver discussão no capítulo 6).

4. O Índice de Participação dos Municípios (IPM) na distribuição do ICMS - Modelos utilizados em algumas Unidades da Federação.

Mesmo antes da Constituição de 1988, já existia na sociedade brasileira uma forte pressão no sentido de aumentar as transferências do governo federal para os governos subnacionais. Essa situação vivenciada num momento de redemocratização do país teve seu destaque a partir do início dos anos oitenta, quando aumentam significativamente as transferências do governo federal para os governos subnacionais.

“A fração dos dois impostos federais – sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado pela indústria (IPI) – transferida aos fundos de participação do estados (FPE) e dos municípios (FPM) aumentou de 18 para 44 por cento entre 1980 e 1990. Se incluirmos todas as transferências constitucionais, chega-se a uma parcela transferida de 47 por cento do IR e de 57 por cento do IPI. Em 1980, esse total era de 20 por cento. A partir da nova Constituição, também foi fortalecida e consolidada a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo. No caso dos estados, por exemplo, foi ampliada a base de incidência do imposto estadual sobre circulação para todas as mercadorias e os serviços de comunicações e transportes: o novo ICMS absorveu cinco antigos impostos federais....Paralelamente, foram aumentadas em 25 por cento as transferências desse imposto aos municípios”³⁸.

O fortalecimento das finanças dos governos subnacionais, notadamente no caso dos municípios, ganha dimensão a partir da Constituição de 1988. A seguir, a tabela 4.1, retirada do estudo de Barros (2001)³⁹, apresenta um resumo das transferências tributárias destinadas aos municípios.

³⁸ AFONSO, J. R. R. e SERRA, J. *Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas reflexões*. Revista BNDES, RJ, V.6 nº12, dez. 1999, pg. 06.

³⁹ BARROS, Francisco Mendes de. *Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania. Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos*. Dissertação de Mestrado. EAESP, FGV, São Paulo.

Tabela 4.1 - Resumo das Transferências Tributárias a Municípios - Destino dos recursos por espécie de critério

RECURSO	CRITÉRIO		PERCENTUAL ATUAL
	ESPÉCIE	DESCRIÇÃO	
FPM (IR + IPI)	Demanda / Redistribuição	População combinada com o inverso da renda “ <i>per capita</i> ” estadual	100
ITR	Origem do Tributo	Local da propriedade rural tributada	100
IOF ouro		Local da operação financeira tributada	100
IPVA		Local do registro do veículo tributado	100
ICMS		Índice do Valor Adicionado	73,87
	Demanda	População total ou eleitores	8,12
	Compensação	Cota fixa, área geográfica, etc.	13,16
	Indução financeira	Receita própria: de impostos, tributária ou tributária + transferências	0,73
	Indução setorial	Educação, saúde, agricultura, meio-ambiente, cultura, indústria, colaboração mútua, população rural, etc.	4,12

Fonte: Barros (2001)

Essa crescente participação dos municípios na repartição das receitas traz consigo a questão relativa à forma como essas receitas são distribuídas. Inicialmente vista como uma mera devolução de parte do imposto, a cota parte do ICM passa, a partir da Constituição de 1988, já como ICMS, a se constituir em principal instrumento de financiamento das despesas públicas dos municípios.

Segundo a visão de Cavalcanti, Prado e Quadros (1999)⁴⁰, “A cota parte do ICM, na sua origem, nunca envolveu qualquer conotação redistributiva. Sendo parametrizada pela própria arrecadação realizada pelo governo estadual no espaço municipal, representava efetivamente uma mera devolução de recursos, segundo a qual o governo estadual assumia a responsabilidade de arrecadação do IVA que poderia ser arrecadado pelas prefeituras. A partir de 1980 introduz-se um componente de natureza redistributiva ao restringir a 75% da cota parte (portanto, 18,75% da arrecadação estadual) a parcela entregue sob aquele critério, passando os restantes 25% a serem objeto de livre disposição por lei estadual (6,25% da arrecadação estadual)”.

A visão parcial da questão, presente em diversos estudos sobre o assunto, ignora o período 1973/1980, em que vigorou o decreto-lei 1.216/72, além de considerar que o Valor Adicionado deve, necessariamente, refletir a capacidade contributiva de uma região. Para

⁴⁰ Cavalcanti, C. E G, Prado, S.R R e Quadros, W.L. *Análise do Sistema de Partilha de Recursos em um Estado Federativo*. Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Brasília, 1999, pg. 24.

tanto, desconsidera as inúmeras peculiaridades que cercam este problema no território nacional, principalmente as diferenças quanto ao caráter predominantemente agrícola, comercial, de serviços ou industrial de uma determinada região, a questão da Lei Kandir e os complexos industriais exportadores, distritos industriais concentrados em uma região metropolitana e as cidades dormitório, além de inúmeras exceções. Para cada uma dessas características, o Valor Adicionado assume um papel de caráter específico.

Assim, a partir da emenda 17/80 consubstanciada na Constituição de 1988, a forma de distribuir a cota parte dos municípios na arrecadação do ICMS, passa a se constituir num parâmetro de planejamento governamental, com características redistributivas e peculiaridades de cada unidade federada.

A Lei Complementar 63/90, ao regulamentar o artigo 158 da Constituição Federal, proporcionou aos entes federados estaduais exercerem competência sobre $\frac{1}{4}$ do total a ser distribuído. Os restantes $\frac{3}{4}$, continuariam sob a forma determinada pelo Decreto Lei 1.216, calculando-se o Valor Adicionado em cada município e sua relação com o Valor Adicionado em todo o estado.

Esta situação gerou uma enorme quantidade de modelos de distribuição de ICMS ao longo dos anos. Esses modelos experimentaram diversas composições de indicadores socio-econômicos, histórico-culturais e ambientais, sendo a grande vedete dos modelos mais recentes, o chamado ICMS ecológico - solução que vem sendo adotada por alguns estados brasileiros - representando uma compensação fiscal para os municípios com áreas protegidas ou mananciais de abastecimento d'água de grandes cidades.

Esse incentivo, reflete o espírito da Convenção sobre Diversidade Biológica assinada na Rio 92. É uma tentativa de agregar às atividades de proteção ambiental um valor econômico como forma de estimulá-las. No Paraná, por exemplo, uma lei estadual de 1992 definiu que 5% do total de recursos a serem repassados aos municípios - de acordo com a legislação em vigor - obedecerá a critérios ambientais. Cerca de 1,25% da receita anual do ICMS do Estado, são entregues a 112 municípios onde há áreas protegidas ou mananciais de abastecimento de água.

Os parâmetros de distribuição são fixados de acordo com a importância da unidade de conservação, baseada em sua extensão e no grau de restrição do uso da terra determinado por dispositivo legal. O valor repassado a cada município é estipulado pelo Instituto de Meio Ambiente do Paraná - IAP e depende da qualidade ambiental da área protegida. A medida encoraja um desenvolvimento integrado à conservação da natureza e esclarece a população sobre a importância da biodiversidade.

De modo geral, encontram-se em todos os estados brasileiros, à exceção do Acre, legislações locais que tentam reproduzir mecanismos de redistribuição da receita do ICMS, com forte conotação de especificidades locais. Na monografia de Barros (2001), é apresentado um resumo de todos os parâmetros utilizados nesses estados com sua participação relativa na formação do Índice de Distribuição. As tabelas 4.2.A e 4.2.B, a seguir, reproduzem o levantamento constante de seu trabalho, limitando-se a uma pequena adaptação quanto aos parâmetros da legislação do Espírito Santo, para representar mais fielmente, a participação de cada um na formação do Índice.

Tabela 4.2.A – Critérios Estaduais de Rateio do ICMS

Critério			Sudeste				Sul				Nordeste							
Natureza	Setor	Espécie ou Parâmetro	SP	MG	RJ	ES	RS	SC	PR	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Origem da Receita		Índice de Valor Adicionado	76	79,7	75	75	75	85	75	75	75	75	75	75	75	75	80	75
Demanda		População ou eleitores	13	2,7	6,94		7			5	10	5	5	5		12,5	10	
Compensação		Mais populosos		2														
		Cota Fixa	2	5,5	8,18			15	2	15	7,5	7,5	15	20			10	25
		Área Geográfica		1	7,7	5	7		2	5	7,5		5			12,5		
		Diferença positiva													25			
		Índice inverso de População, Área e Valor Adicionado			1,73													
Indução Financeira	Receita Própria	Proporção em relação ao conjunto dos municípios	5	2														
		Razão em relação à receita de ICMS no mesmo município			0,45													
Indução Setorial	Agri - cultura	Área Cultivada	3	0,5			5		2									
		Número de propriedades		0,5		7	3,5		8									
		Valor da produção				6												
	Ambiente	Área de preservação (somente)	0,5															
		Área inundada por hidrelétricas	0,5															
		Área de preservação(área e qualidade)		0,5				2,5										
		Mananciais (área e qualidade)					2,5											
		Tratamento do lixo, esgoto e fornecimento de água																
		Tratamento de lixo e esgoto		0,5														
		Gasto setorial/receita corrente total									12,5							
	Educação	Percentual de matrículas		2														
		Índice inverso de evasão escolar					1											
		Gasto em saúde		1		3												
	Saúde	Equipes e população atendida		1														
		Participação em consórcio de saúde				1												
		Gestão avançada em saúde				3												
		Índice inverso de mortalidade infantil					1											
	Cultura	Patrimônio histórico e cultural		1														
	Indústria	Municípios mineradores		0,1														
		População Rural								6								
	Outros																	
		Colaboração mútua					0,5											
Soma			100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabela 4.2.B – Critérios Estaduais de Rateio do ICMS

Critério			Norte							Centro-Oeste			Soma	Média	Média Grupo	
Natureza	Setor	Espécie ou Parâmetro	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	GO	MT	MS				
Origem da Receita		Índice de Valor Adicionado		75	75	75	75	75	85	90	75	75	1920,7	73,87	73,87	
Demanda		População ou eleitores	100	7	2,6	5	0,5		2,5		2	5	206.74	7,95	8,12	
		Mais populosos			2,3								4,3	0,17		
Compensação		Cota Fixa		15	7	15	14	25	10	10	9	7	244.68	9,41	13,16	
		Área Geográfica		3	1,1	5	0,5		2,5		1	5	70.8	2,72		
		Diferença positiva											25	0,96		
		Índice inverso de População, Área e Valor Adicionado											1,73	0,07		
Indução Financeira	Receita Própria	Proporção em relação ao conjunto dos municípios			2,6						6	3	18,6	0,72	0,73	
		Razão em relação à receita de ICMS no mesmo município											0.45	0.02		
Indução Setorial	Agri - cultura	Área Cultivada			1,4								4,9	0,19	4,12	
		Número de propriedades											14,5	0,56		
		Valor da produção							5					22,5		0,87
	Ambiente	Área de preservação (somente)							5				5	10,5		0,40
		Área inundada por hidrelétricas												0,5		0,02
		Área de preservação(área e qualidade)			1,4							5		9,4		0,36
		Mananciais (área e qualidade)														0,10
		Tratamento do lixo, esgoto e fornecimento de água										2		2,0		0,08
		Tratamento de lixo e esgoto												0,5		0,02
		Gasto setorial/receita corrente total												12,5		0,48
	Educação	Percentual de matrículas			2,6									4,6		0,18
		Índice inverso de evasão escolar												1,0		0,04
		Gasto em saúde												4,0		0,15
	Saúde	Equipes e população atendida			2,6									3,6		0,14
		Participação em consórcio de saúde												1,0		0,04
		Gestão avançada em saúde												3,0		0,11
		Índice inverso de mortalidade infantil												1,0		0,04
	Cultura	Patrimônio histórico e cultural			1,4									2,4		0,09
	Indústria	Municípios mineradores												0,1		0,0
	Outros	População Rural												6,0		0,23
		Colaboração mútua												0,5		0,02
	Soma			100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	2600		100

Retirado de BARROS, F. M.

Fica bastante visível nesta tabela que a concentração dos parâmetros utilizados pelos 27 estados está na utilização dos fatores populacional (demanda a ser atendida) e cota fixa (tentativa de equalização), com maior ênfase para este último. O Estado do Espírito Santo não utiliza nenhum desses parâmetros, o que explica, em parte, a especificidade da legislação local.

Fica claro também que a diversidade de parâmetros utilizados na tentativa de encontrar-se um modelo ideal é um sinalizador da necessidade de ser repensada a relação 75% (VA) e 25% (parte estadual) reproduzida ao longo dos últimos 20 anos. Este estudo apresenta algumas conclusões interessantes, que podem servir de base para uma revisão da legislação atual no plano federal.

Como uma forma de se ter uma visão comparativa de alguns modelos pretende-se abordar, de maneira sintética, os modelos utilizados atualmente por alguns entes federados estaduais. A escolha se deu pelas facilidades de informação de alguns estados e não de maneira deliberada.

4.1 – Modelo de Distribuição do ICMS do Estado de São Paulo

O atual modelo de distribuição de ICMS aos municípios de São Paulo se utiliza de uma fórmula da qual fazem parte as seguintes variáveis:

Valor adicionado: peso de 76% - Lei Complementar 63/90

População: peso de 13%

Receita tributária própria: peso de 5%

Área cultivada: peso de 3%

Outros: peso de 1%

Parte fixa: peso de 2%

} Lei Estadual

Como pode ser visto claramente, o grande parâmetro que regulamenta a transferência da parte definida através de legislação estadual é a população, que tem peso de 13%. Portanto, dos 25% que são distribuídos aos municípios, a população é responsável por 3,25% do total a ser recebido por um município.

O segundo maior peso é atribuído a um indicador de esforço tributário local, de caráter educativo, punindo o “caronismo fiscal”, privilegiando o esforço da máquina fazendária municipal. Este indicador apesar de extremamente importante, sofre de uma dificuldade lógica, na medida em que para ter um desempenho bom, o município deve aumentar sua participação da receita tributária própria na receita tributária total. Ora, a cada aumento decorrente da melhoria no desempenho deste indicador, compromete-se o atingimento de novo desempenho, porque aumenta a relação entre transferência e receita própria.

Apesar de ter na população um peso considerável como critério de cálculo de IPM, o que poderia assegurar uma melhor distribuição, também em São Paulo vislumbram-se críticas ao modelo vigente. As considerações a seguir reproduzem comentários jornalísticos do Deputado Vanderlei Siraque. Segundo ele, a Resolução SF 34 de 26/09/01, ao divulgar os Índices de Participação dos Municípios (IPM) no produto de arrecadação de ICMS para o ano de 2002, mostrou que municípios como Rio das Pedras, Pradópolis e Américo Brasiliense tiveram uma perda de 32%, 26,62% e 23,82% respectivamente. Os principais motivos para a redução dos índices, a partir de 1998, foram o fechamento de empresas, a redução de custos e a mudança de parte da produção para outros municípios. Em muitos casos, o elemento motivador da transferência de empresas locais para outras cidades foi a concessão de créditos do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), ou outros benefícios tributários, causando a chamada "Guerra Fiscal".

Outros municípios como Guararema, Paulínia e São Sebastião tiveram um aumento em seu IPM de 91,66%, 30,42% e 26,49%, por terem em seus territórios serviços da Petrobrás, como refino, produção e transporte de petróleo.

Na região do ABC verifica-se que Santo André recebeu em 2001 R\$ 177,96 *per capita* ano, Ribeirão Pires R\$ 115,82 e Rio Grande da Serra, a cidade mais pobre da Região, ficou com apenas R\$ 78,24 reais *per capita* ano. Apesar de ser uma região industrializada, esses três municípios estão abaixo da média do estado de São Paulo, R\$ 175,00 *per capita*. Para 2002, somente Mauá e Rio Grande da Serra obtiveram aumento no índice entre os municípios do Grande ABC

Tabela 4.3 - IPM e Transferências de ICMS municípios do ABC - 2001

Município	Valor (R\$)	IPM	População	Per capita
Paulínia	169.801.153,96	2,38313869	51.242	3.313,71
Santo André	115.395.824,26	1,61614295	648.443	177,96
São Bernardo do Campo	266.975.820,43	3,73288577	700.005	381,39
São Caetano do Sul	70.206.906,88	0,98144123	140.144	500,96
Diadema	86.178.378,19	1,20540704	356.389	241,80
Mauá	78.716.987,50	1,10324122	363.112	216,78
Ribeirão Pires	12.084.682,75	0,16895499	104.336	115,82
Rio Grande da Serra	2.766.148,07	0,03872491	35.352	78,24

Fonte: Secretaria da Fazenda - SP

O interessante nestes dados é que por se tratar de uma das áreas mais industrializadas do país esperava-se que o atual modelo beneficiasse tais municípios. Excetuando-se o caso de Paulínia, sede de uma grande refinaria de petróleo, verifica-se que o ICMS *per capita* dos demais municípios encontra-se dentro de uma distribuição razoável em termos de Brasil.

4.2 – Modelo de Distribuição do ICMS em Minas Gerais

Até 1995, o repasse dos 25% do ICMS aos municípios mineiros se dava segundo dois critérios econômicos: o Valor Adicionado Fiscal – VAF e a produção de minério. A partir de 1996, a Lei n.º 12.040/95, além de incrementar os critérios econômicos de distribuição, estimulando o município a utilizar com maior eficiência os potenciais de sua base própria de arrecadação, prevê uma cota mínima de repasse e introduz critérios sociais, culturais e ambientais. A partir da implantação desta lei, foram elaborados diversos diagnósticos da situação dos municípios, tentando esclarecer o papel desta legislação na obtenção de uma melhor distribuição dos recursos do ICMS. Como parte deste esforço de análise, a seguir estão reproduzidos algumas citações retiradas de um relatório de técnicos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Minas Gerais – FEAM, em que são resumidas as principais alterações ocorridas na legislação.

Tabela 4.4 - Critérios de Repasse do ICMS destinado aos municípios (Lei n.º 12.040/95)

VAF ADICIONAL	Parcela adicional aos $\frac{3}{4}$ previstos na Constituição Federal
COTA MÍNIMA	Parcela de igual valor para todos os municípios
RECEITA PRÓPRIA MUNICIPAL	esforço de arrecadação do município com a coleta de impostos municipais
MUNICÍPIOS MINERADORES	percentagem média do Imposto Único sobre Minerais, recebido pelos municípios em 1988
POPULAÇÃO:	relação percentual entre a população total do município e a população total do Estado; 50 municípios de maior população
ÁREA GEOGRÁFICA	relação percentual entre a área do município e a área do Estado
EDUCAÇÃO	investimento de recursos próprios do município em educação
PRODUÇÃO DE ALIMENTOS	área cultivada, pequenos produtores, e estrutura municipal de apoio à produção e à comercialização de produtos agrícolas
PATRIMÔNIO CULTURAL	municípios que possuam unidades tombadas pelo IEPHA
MEIO AMBIENTE	municípios que possuam sistemas de tratamento de lixo ou de esgotos sanitários licenciados pelo COPAM; municípios que possuam unidades de conservação cadastradas junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD
SAÚDE	programa de atendimento à saúde das famílias; gastos per capita em saúde, realizados pelo município.

“Apelidada “Lei Robin Hood”, a Lei 12.040/95 favorece aos municípios de menor porte e mais pobres com aumentos expressivos na cota parte do ICMS. Procura atenuar os graves desequilíbrios regionais através de uma distribuição socialmente mais justa e incentivar o investimento em áreas prioritárias como educação, saúde, agricultura, patrimônio cultural e preservação do meio ambiente. Paralelamente, a lei proporciona benefícios indiretos às cidades de maior porte ao induzir a redução do fluxo migratório que tanto agrava os problemas dos grandes centros urbanos e onera sua administração pelas demandas sociais que acarretam.

Através do critério meio ambiente, criado pela Lei n.º 12.040/95, ganham os municípios que promovem a preservação dos recursos naturais, com a proteção legal de reservas ambientais e o tratamento de seu lixo e esgotos sanitários. Os “sujos” perdem receita para os “limpos”. O critério meio ambiente ou ICMS Ecológico incentiva a preservação dos recursos naturais e o saneamento ambiental. A iniciativa aumenta a participação dos municípios que implementem ações nesse sentido na fatia do ICMS estadual recolhido anualmente, em parcela que totalizou, em 1998, 1% da receita do produto da arrecadação do imposto pertencente aos municípios.

O sistema de aplicação do ICMS Ecológico é subdividido em duas componentes ou subcritérios: Saneamento Ambiental e Unidades de Conservação. O objetivo do subcritério Saneamento Ambiental é incentivar os municípios a implantarem sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgotos sanitários, destinando parcela adicional de ICMS àqueles municípios que possuam estes sistemas em operação e regularmente licenciados junto ao Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM.

Para receber parcela de ICMS sob o subcritério Saneamento Ambiental, o município deverá atender a pelo menos um dos seguintes requisitos:

- possuir sistema de tratamento ou disposição final de resíduos sólidos urbanos – lixo, que atenda a pelo menos 70% da população do município, com operação licenciada pelo COPAM; ou*
- possuir sistema de tratamento de esgotos sanitários que atenda a pelo menos 50% da população do município, com operação licenciada pelo COPAM.*

O objetivo do subcritério unidades de conservação é compensar os municípios que possuem porções de seu território comprometidas com unidades de conservação que implicam restrições de uso do solo, e incentivar a criação, implantação e manutenção de unidades de conservação pelos próprios municípios, contribuindo para descentralizar e consolidar a política de proteção de ecossistemas naturais.

Para aplicação deste critério são consideradas as unidades de conservação estaduais, federais e reservas particulares cadastradas junto à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD. As unidades municipais serão consideradas após seu cadastramento, pelo município, junto ao órgão ambiental do Estado, com base na documentação apresentada e em avaliação técnica pelo Instituto Estadual de Florestas. Foram incluídas no cadastro de Unidades de Conservação, as unidades que atendem simultaneamente aos seguintes requisitos:

- enquadramento em uma das seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Floresta Nacional, Área de Proteção Ambiental, Área de Proteção Especial e Área Indígena.*
- Existência legal da unidade de conservação;*

- *Limites territoriais definidos, com restrições ao uso do solo.*

A partir de janeiro de 98, seis municípios mineiros passaram a se beneficiando dos R\$ 7 milhões correspondentes ao ICMS Ecológico anual destinado a cidades que tenham licença de operação ambiental para sistemas de disposição final de lixo e esgoto. Trata-se dos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ipatinga e Uberlândia, além de Coimbra. Todos estes municípios fizeram investimentos para implantar sistemas de disposição final de lixo, através de aterros sanitários e/ou unidades de compostagem, atendendo a mais de 3 milhões de habitantes, o que corresponde a 1/5 da população urbana do Estado.

O consorciamento e a cooperação entre municípios vizinhos para resolverem problemas de lixo vêm sendo estimulados pelo ICMS Ecológico, como ocorreu com Ipatinga e Caratinga, que celebraram acordo que beneficia a ambos os municípios. Também os municípios de João Monlevade, Bela Vista de Minas e Rio Piracicaba se uniram para a implantação de um aterro sanitário.

O incentivo econômico oferecido pelo ICMS Ecológico, relacionado ao saneamento, tem estimulado prefeitos a investir nesse grave problema ambiental e de saúde pública. Alterosa, Araxá, Arcos, Campo Belo, Diamantina, Itabira, Juatuba, Lagoa Santa, Nova Lima e Ubá encontram-se na etapa de licença prévia ou de instalação e já vêm tomando iniciativas de investir recursos próprios na solução do problema. Já os municípios de Divisa Nova, Florestal e Pouso Alegre estão em fase de licenciamento da operação de seus sistemas de destinação final.

Abaeté, Caxambu, Corinto, Doresópolis, Frutal, Igarapé, Poços de Caldas, União e Varginha obtiveram as licenças prévias ou de instalação para o sistema de tratamento de esgotos sanitários. Já o município de Nova Ponte está em fase de licenciamento da operação de seu sistema de tratamento de esgoto sanitário constituindo-se na última etapa para habilitação ao ICMS Ecológico.

O sistema de licenciamento ambiental ocorre em três etapas (licença prévia, de instalação e de operação) e pela Lei Robin Hood, Lei 10.040, Art. 1º, VIII, exigem-se sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo

órgão ambiental estadual, que atendam, no mínimo a, respectivamente, 70% e 50% da população urbana.

No trimestre seguinte àquele em que a licença de operação for obtida, os municípios se cadastram e no próximo já estarão recebendo o ICMS Ecológico. Minas Gerais foi o primeiro Estado brasileiro a conceder incentivo para esse tipo de investimento em saneamento e a resposta positiva dos municípios atesta o acerto do uso de instrumentos de indução econômica por parte do Estado.

Esses resultados mostram também que a Lei Robin Hood, conhecida por beneficiar os pobres, beneficia também os que limpam o ambiente, sejam eles municípios de grande ou pequeno porte, ricos ou pobres, mostrando assim que as soluções ambientalmente saudáveis são um objetivo prioritário do governo a ser alcançado com a participação de todos os responsáveis.”⁴¹

4.3 – Modelo de Distribuição de ICMS no Rio Grande do Sul

O Índice de Participação na distribuição de ICMS é calculado a partir das seguintes variáveis:

Parâmetros	Peso
• Valor adicionado	75%
• Área	7,0%
• População	7,0%
• Número de propriedades rurais	5,0%
• Produtividade primária	3,5%
• Inverso da taxa de evasão escolar	1,0%
• Inverso do coeficiente de mortalidade infantil	1,0%
Pontuação no Projeto Parceria	0,5%

Como pode ser visto na relação dos parâmetros acima, o Estado do Rio Grande do Sul estabelece peso maior para os parâmetros área, população e número de propriedades rurais, e

⁴¹ FEAM - Fundação de Meio Ambiente de Minas Gerais. Relatório elaborado pelos técnicos Maurício Andrés Ribeiro, Ana Lúcia Bahia Lopes e Ludmila Alves Rodrigues, retirado da Internet em março de 2002.

pesos menores para indicadores sociais, dentro da parcela da legislação estadual. Apesar de aparentemente ser um modelo que prima pela redistribuição de recursos, existem ações no sentido de modificá-lo.

Através de uma proposta de emenda, chamada de Novo Índice de Retorno do ICMS para o Município Brasileiro, que teve a colaboração do Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do RS, o deputado Renan Kurtz propôs um modelo para corrigir as distorções que ocorrem na distribuição dos recursos do ICMS. Segundo ele sua proposta reduz a tendência concentradora e direciona investimentos para os municípios menos desenvolvidos. Também limita os ganhos excessivos de alguns municípios, causados por grandes investimentos do poder público em projetos específicos como refinarias, hidroelétricas ou pólos petroquímicos.

Atualmente o índice é formado em 75%, no mínimo, do "Valor Adicionado" nas operações relativas à circulação de mercadorias cujas normas são reguladas pela Constituição Federal e legislação pertinente. O restante é distribuído a critério dos estados e, no caso do RS, em porcentagens calculadas de acordo com a população residente, a área geográfica ocupada, o número de propriedades rurais cadastradas, produtividade primária e participação fixa de cada município. O cálculo proposto pelo deputado reduz o Valor Adicionado de 75% para, no máximo, 60% e amplia a participação dos outros itens de 25% para 40% do total do índice.

4.4 – Modelo de Distribuição de ICMS no Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei n.º 2.664/96 (artigo 1º) estabeleceu que essa parcela de $\frac{1}{4}$ seria distribuída observando-se os critérios abaixo, pelas regiões e percentuais estabelecidos nos seus anexos I e II :

população: relação percentual entre a população residente no município e a população total da respectiva região, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do município e a área total da respectiva região, informada pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - CIDE;

receita própria: relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no município, baseada em dados relativos ao ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os municípios de uma mesma região;

ajuste econômico: percentual a ser distribuído entre os municípios de uma mesma região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de população, área e valor adicionado de cada município em relação ao total da região;

Os percentuais referentes a esses critérios, para cada município de cada região, são publicados no Diário Oficial como anexo aos atos que estabelecem os índices provisórios (resolução do Secretário de Estado de Fazenda) ou definitivos (decreto do Governador).

Ao criar o conceito de distribuição dos índices por região em sua legislação, o Estado do Rio de Janeiro possibilitou uma redistribuição inter regional, com claros ganhos em termos de planejamento governamental.

O fato de retirar o município do Rio de Janeiro do cálculo da parcela da legislação estadual, conforme está explícito na tabela 4.5 aparentemente pode promover um grau de redistribuição maior que em outros modelos. No entanto, o peso atribuído ao critério população é relativamente pequeno, o que diminui a possibilidade de redistribuição. No capítulo 6, pode-se avaliar melhor esta situação, através de uma metodologia de apuração deste grau de concentração.

Tabela 4.5 - Distribuição Percentual por Região

REGIÃO	POPULAÇÃO	ÁREA	RECEITA PRÓPRIA	COTA MÍNIMA	AJUSTE ECONÔMICO
CAPITAL	-	-	-	-	-
METROPOLITANA	4.4090	0,9845	0,0850	1,1000	0,3000
NOROESTE	0,4766	0,9000	0,0850	1,2310	0,2500
NORTE	0,4025	1,5553	0,0450	0,9828	0,1600
SERRANA	0,4000	1,5000	0,0700	1,8000	0,1000
BAIXADAS LITORÂNEAS	0,5500	0,9000	0,0800	0,9600	0,2200
MÉDIO PARAÍBA	0,3500	1,0549	0,0600	1,0500	0,2000
CENTRO-SUL	0,3000	0,5000	0,0500	0,9800	0,3000
LITORAL SUL FLUMINENSE	0,0500	0,3100	0,0150	0,1300	0,2000
TOTAIS	6,9381	7,7047	0,4500	8,1772	1,7300

Fonte: Secretaria da Fazenda - RJ

5 - O Valor Adicionado (VA) e sua importância na formação do IPM – Peculiaridades do Espírito Santo.

A Lei Complementar n.º 63 de 11 de janeiro de 1990, regulamentando o artigo 158 da Constituição Federal, dispõe sobre os critérios e prazos de crédito das parcelas do produto de arrecadação de impostos de competência dos Estados bem como das transferências recebidas por estes, legalmente pertencente aos municípios. Em seu Artigo 3º parágrafo 1º estabeleceu que o Valor Adicionado corresponderá, para cada município, ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas em cada ano civil.

No cálculo do valor adicionado, a legislação manda computar as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos e favores fiscais. Inclui também nesta apuração as operações imunes do imposto, conforme as alíneas *a* e *b* do inciso X do parágrafo 2º do artigo 155 e a alínea *d* do inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal.

Determinou, ainda, que o índice apurado pela relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do estado corresponderá à média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração.

Portanto, o VA representa o valor adicionado informado anualmente pelas empresas contribuintes do ICMS, espelhando a movimentação que a empresa agregou à economia. Esse valor é calculado somando-se o total do VA de cada empresa por município e total do Estado. Calcula-se a participação de cada município na geração total do VA. O percentual calculado é somado ao percentual do ano anterior, fazendo-se uma média. Sobre essa média, aplica-se o percentual de 75%, que vai compor o IPM final, somado à parte estadual.

Responsável por $\frac{3}{4}$ partes da formação do IPM, o Valor Adicionado representa agregação de valor à economia, sendo uma razoável *proxy* para o cálculo do PIB. Por conter em seu cálculo o valor adicionado dos setores agropecuário, industrial, comercial e dos serviços de energia, transportes e telecomunicações, representa um indicador bastante válido para a medição do desempenho econômico de uma região.

Baseado nesta constatação, o VA tem sido usado como um indicador de desenvolvimento econômico municipal. Essa característica o tornaria um razoável representante das possibilidades de geração de impostos e sua utilização como fator de distribuição representaria um caso de justiça fiscal através do mecanismo de devolução tributária.

No caso do Espírito Santo, neste período, o mecanismo do FUNDAP - Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias, criado pela Lei Estadual n.º 2.508 de 22.05.1970, tinha pouca expressividade em relação à arrecadação de ICMS até 1992⁴² (abertura da economia ao exterior), e as exportações de produtos primários e semimanufaturados estavam sujeitas a tributação pelo Estado conforme alínea a, inciso X, artigo 155 da Constituição Federal regulamentado pela Lei complementar nº65⁴³ de 15 de Abril de 1991, posteriormente modificada pela Lei Complementar 87 - Lei Kandir, que exonerou totalmente do ICMS as exportações.

Apesar de pouco influenciar na definição do IPM durante este período, nota-se uma razoável tendência de concentração nos índices de Vitória e Serra, motivado possivelmente pelo bom desempenho industrial e comercial desses municípios, aliado a uma crescente crise no setor agropecuário, principalmente o café e a pecuária leiteira, bases da economia rural do restante do Estado.

Por não ser possível o acesso aos dados do VA das empresas pertencentes ao FUNDAP e das exportadoras anteriormente ao ano de 1993, a análise está centrada a partir desse ano, o que coincide com a abertura das importações e o papel fundamental do FUNDAP na geração do VA. Quanto às exportadoras, esse período representa boa parte do plano real, que impactou sobremaneira seu desempenho.

⁴² Entre 1972 e 1992, o FUNDAP representou um razoável diferencial competitivo para a economia capixaba, na atração de importações que se destinariam à outras unidades da federação. Durante este período foi possível a consolidação de diversas tradings locais, atuando de forma agressiva na captação de importações por diversos portos nacionais, o que era possível no mecanismo. Quando da abertura da economia no governo Collor, essas empresas estavam preparadas para a aceleração na importação de bens de consumo até então proibidas, e que passaram a ser o carro chefe desse mecanismo, culminando em 1997, com a elevada importação de automóveis via FUNDAP.

⁴³ A situação de exportação utilizando-se do mecanismo FUNDAP, praticamente não foi utilizada, tendo em vista que sua competitividade se dava naquelas mercadorias que geravam impostos na exportação. O fato dos produtos tradicionais exportados no estado, café, minério de ferro, celulose, mármore e granitos estarem fora da área de abrangência deste mecanismo, impossibilitaram sua utilização. Com a exoneração total das exportações via Lei Kandir, esta parte do mecanismo ficou inviabilizada de operar.

5.1 – O Valor Adicionado das Empresas do Sistema FUNDAP e seu grau de concentração espacial.

O FUNDAP – Fundo de desenvolvimento das atividades portuárias foi criado pela Lei n.º 2.508 de 22 de maio de 1970 e regulamentado pelo Decreto 163 – N de 15 de julho de 1971. Sua implantação tinha dois objetivos básicos:

1. ampliar a renda do setor terciário da economia capixaba pelo incremento e diversificação do intercâmbio comercial com o exterior, à época limitado às exportações de café;
2. ampliar a renda dos setores primário e secundário da economia capixaba, através da promoção de novos investimentos em projetos agropecuários, industriais, de pesca, de turismo, de florestamento e reflorestamento, de serviços de saúde, de educação, da área social e de transporte, entre outros.

A gestão dos recursos financeiros do FUNDAP cabe ao Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – BANDES e seu orçamento é aprovado por ato do Governador do Estado. É constituído por recursos financeiros provenientes de dotações constantes na Lei Orçamentária Anual do Estado e créditos adicionais a ele destinados, transferências realizadas por entidades da administração indireta relacionadas com a atividade portuária e que tenham sua receita acrescida em virtude dos financiamentos de que trata a referida lei.

O FUNDAP viabiliza a aplicação dos recursos que o constituem, através de operações entre o BANDES, na qualidade de gestor financeiro com empresas que exerçam atividade exclusiva de comércio exterior, em financiamentos às operações de intercâmbio comercial que:

1. estejam sujeitas ao pagamento do ICMS ao Estado do Espírito Santo;
2. sejam efetuadas por empresas que tenham sede no Estado do Espírito Santo.

A empresa mutuária do FUNDAP deverá investir, no mínimo, 7% do valor do financiamento até o último dia do exercício seguinte ao da contratação em projetos das áreas definidas na legislação, sendo vedada a aquisição de terras.

O ICMS nas operações FUNDAP fica diferido para o momento em que ocorra as saídas das mercadorias. O recolhimento será efetuado até o 26º dia do segundo mês subsequente àquele

em que ocorrerem as operações realizadas por contribuintes vinculados ao Fundo. Para efeito de alíquota vigente nas operações, adotou-se como regra geral 12% nas operações interestaduais e 17% nas operações dentro do próprio estado.

Do ICMS total recolhido ao estado, 12% ou 17% da operação, conforme o destino da importação, a empresa tem direito a receber de volta 8% sob a forma de financiamento, em condições bastante atrativas, com carência de 5 anos, 1% de juros ao ano, sem correção e 20 anos para pagamento do financiamento. Atualmente esses valores financiados são levados a leilão, podendo ser resgatados por 10% do valor de face.

Como se pode depreender, esse mecanismo alavancou um setor de comércio exterior bastante expressivo em relação à economia capixaba, principalmente após a abertura ao mercado externo ainda no governo Collor, transformando-a na economia mais aberta ao exterior do Brasil, sendo o mecanismo responsável também pelo fortalecimento dos investimentos nas áreas industrial, comercial e de turismo.

No entanto, devido as facilidades e oportunidades geradas pela Capital do Estado, o fato de concentrar o complexo portuário estadual, o único aeroporto e deter o centro de decisões político-econômico do Estado levou a que a maior parte das empresas que operam neste sistema, ali se implantassem e, por consequência, fossem responsáveis por expressiva margem de geração do Valor Adicionado da Capital.

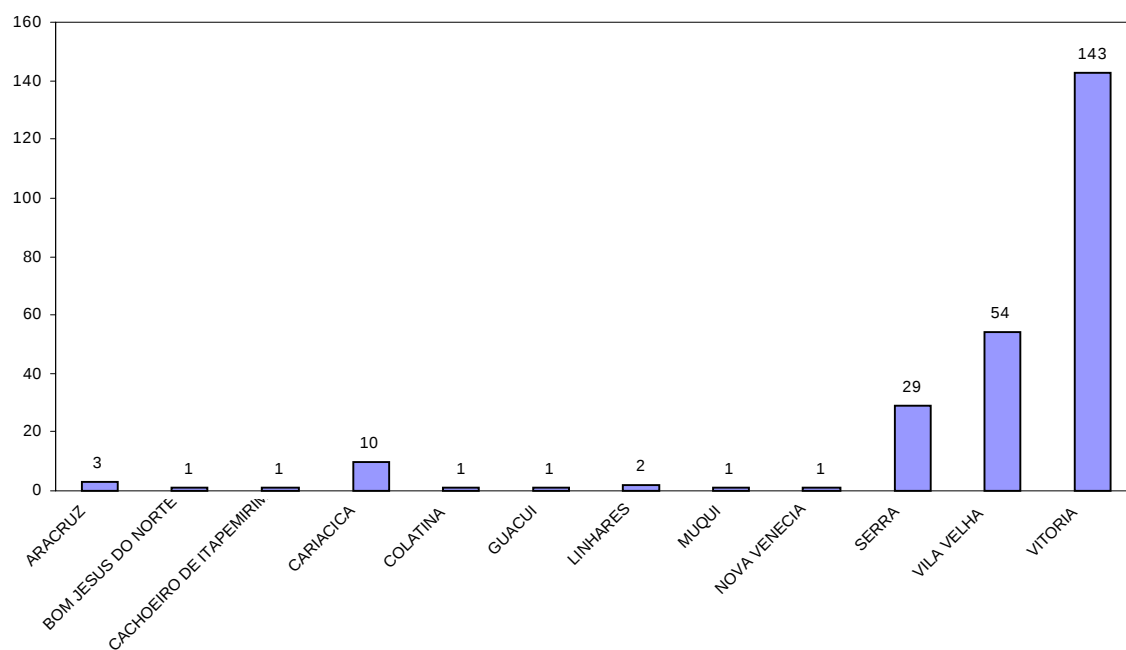
A tabela 5.1 e o gráfico 5.1, a seguir, mostram a quantidade de empresas vinculadas ao sistema FUNDAP, que se encontram em operação durante o ano de 2002. Como pode ser verificado, a concentração dessas empresas está no município de Vitória, ocasionando as distorções que serão discutidas na próxima seção.

Tabela 5.1 - Quantidade de Empresas FUNDAP por Município - 2002

MUNICIPIO	N.º EMPRESAS FUNDAP
ARACRUZ	3
BOM JESUS DO NORTE	1
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	1
CARIACICA	10
COLATINA	1
GUACUI	1
LINHARES	2
MUQUI	1
NOVA VENECIA	1
SERRA	29
VILA VELHA	54
VITORIA	143
TOTAL	247

Fonte: Secretaria da Fazenda - ES.

Quantidade de Empresas FUNDAP por Município - 2002



5.2 – O Valor Adicionado das Empresas do FUNDAP e sua importância na definição do Valor Adicionado Total do Município.

Em alguns municípios do Estado de existir uma empresa pertencente ao sistema FUNDAP tem gerado uma situação de artificialismo econômico. Para ilustrar essa situação, a tabela 5.2, a seguir, apresenta a relação proporcional entre o Valor Adicionado gerado pelas empresas pertencentes ao sistema FUNDAP e o Valor Adicionado Total gerado no município onde está instalada a empresa para o ano de 2000.

Como pode ser verificado, os resultados mais expressivos são registrados nos municípios de Bom Jesus do Norte (máximo de 37,20% em 2000 e mínimo de 0,63% em 1996), Cachoeiro de Itapemirim (máximo de 12,09% em 1997 e mínimo de 0,04% em 2000), Cariacica (máximo de 22,96% em 2000 e sem participação em 1999), Colatina (máximo de 10,03 em 1993 e mínimo de 0,06 em 1998), Guaçuí (máximo de 82,26% em 1993 e sem participação nos anos de 1998 e 1999), Serra (máximo de 64,95% em 1993 e mínimo de 6,08% em 2000), Vila Velha (máximo de 28,14 em 2000 e mínimo de 2,96% em 1993), bem como Vitória (máximo de 34,09 em 1999 e mínimo de 22,77% em 2000).

Esses resultados mostram uma grande variabilidade na participação do Valor Adicionado originário das empresas FUNDAP no Valor Adicionado dos municípios. Situações que vão de participação zero até próximo de 100%, aliadas a operações eventuais em alguns municípios, demonstram mais uma vez a extrema influência que os resultados operacionais desse tipo de empresa provoca nos resultados finais do IPM.

Tabela 5.2 – Relação entre o Valor Adicionado do FUNDAP e o Valor Adicionado Total - %

MUNICÍPIOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BOM JESUS NORTE			6,414	0,630	35,188	6,673	16,092	37,201
CACHOEIRO ITAPEMIRIM		0,194	0,655	0,532	12,088	0,070	0,099	0,044
CARIACICA	1,829	3,269	17,855	4,994	1,055	6,859		22,956
COLATINA	10,034	9,875	7,249	8,378	6,831	0,055	0,096	0,129
GUACUI	82,265	76,220	23,442	11,829	9,215			20,181
JAGUARE	7,556	14,603	8,203					
LINHARES	0,050	1,363	0,667	2,492	0,111			3,724
MARECHAL FLORIANO	17,367			6,792				
MUQUI								23,197
NOVA VENÉCIA					3,393	0,346	2,432	3,318
SAO MATEUS	1,776	3,025	0,094					
SERRA	64,949	61,363	59,799	43,710	6,190	49,995	59,645	6,081
SOORETAMA	76,534	40,434						
VILA VELHA	5,513	16,348	3,091	2,960	6,924	11,488	14,64	28,138
VITORIA	22,903	29,929	29,503	28,793	33,190	26,648	34,095	22,769

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda – ES (elaboração própria)

De qualquer forma, verifica-se que ao longo dos últimos anos, o fato de um município ter uma empresa do sistema FUNDAP representou um diferencial na formação final do IPM. Essa constatação chegou a provocar diversas discussões no âmbito político, culminando com a Lei n.º 7.061 de 25 de janeiro de 2002 promulgada pela Assembléia Legislativa. Essa lei, em seu artigo 1º, estabeleceu que os financiamentos à conta do FUNDAP somente serão concedidos no limite de 25% do valor total fixado anualmente para essas operações por município onde esteja localizada a sede fiscal das empresas incluídas e suas controladas, coligadas e subsidiárias ou aquelas em que seus acionistas tenham participação.

No parágrafo 3º do mesmo artigo, ficou estabelecido que o Estado fixará anualmente a tabela das empresas com o respectivo coeficiente de financiamento - CF em relação à sua participação no total financiado do Sistema FUNDAP, em razão do financiamento obtido no exercício financeiro anual para aplicação no ano posterior, aplicando-se a fórmula:

$$\text{CF} = \frac{\text{Valor do Financiamento da Empresa}}{\text{Valor Anual do Financiamento do Sistema}} \times 100$$

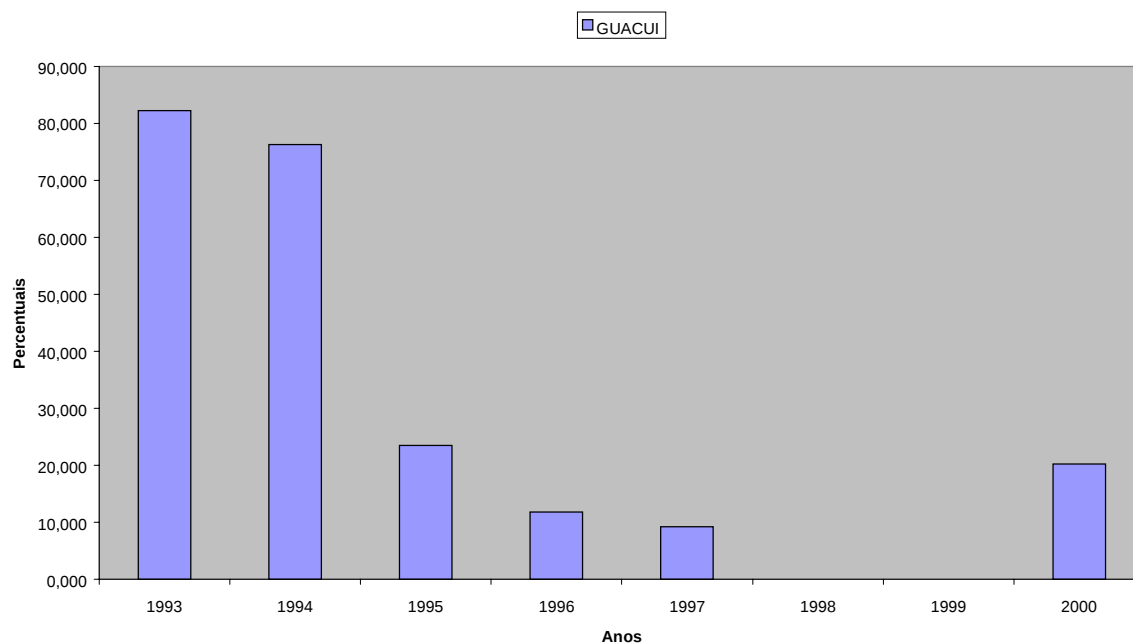
Com esta fórmula pretende o legislador obrigar as empresas mutuárias do Sistema FUNDAP a se localizarem em municípios de menor tamanho e onde não estejam localizadas outras empresas do Sistema, de forma a viabilizar os financiamentos aos quais elas tem direito, relativamente à parcela do ICMS recolhido e retornável, na forma da legislação. Essa

proposição ainda não gerou desdobramentos positivos, visto somente entrar em vigor a partir de agosto de 2002. Como tentativa de desconcentração de empresas do sistema situadas no município de Vitória, somente poderá ficar visível a partir de 2004, quando for capturado o VA de 2002 e 2003.

Para se ter uma idéia da importância da localização da sede fiscal de uma empresa operadora do sistema FUNDAP num determinado município, analisa-se a seguir alguns desses casos.

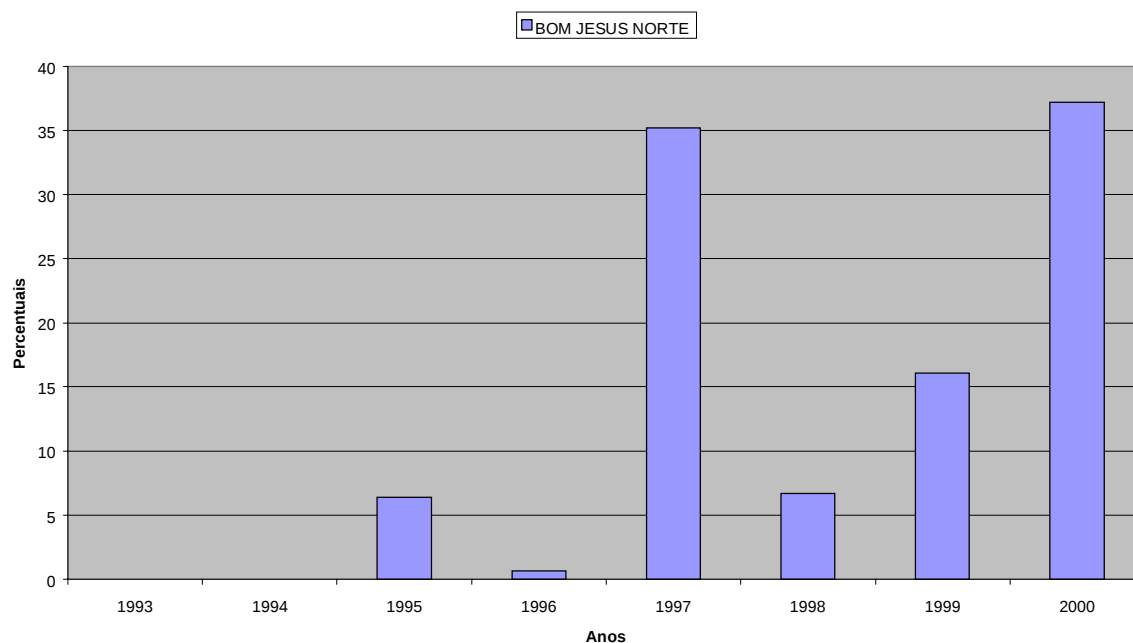
- Guaçuí - Neste município instalou-se no início da década de 1990 uma empresa de porte médio voltada para operações do sistema FUNDAP. A partir de 1993, o VA do município passou a experimentar grandes variações positivas, com impacto no IPM a partir de 1995. Assim, um IPM que vinha de quedas sistemáticas, tendo chegado ao mínimo de 0,413% em 1994, apresentou logo no ano de 1995 um crescimento de aproximadamente 200% (IPM de 1,229%) decorrente da contabilização do VA da empresa (tabela 3.2). Nota-se que esta situação perdurou somente durante os anos de 1995 a 1997, retornando a índices inferiores aos de 1994 a partir de 1998, conforme gráfico a seguir. Assim, enquanto no período áureo da influência do FUNDAP na formação do VA municipal, este representasse perto de 80% da formação do IPM final, a partir de 1998 esta participação caiu para 50%, sendo mantida na atual conjuntura. Este resultado artificial apesar do pouco tempo em que vigorou, impactou de maneira significativa os gastos da Prefeitura Municipal, que a partir de 1998 entrou em verdadeiro colapso financeiro, decorrente da queda ocorrida no IPM. Este artificialismo é um dos maiores riscos que o sistema representa para os municípios.

Gráfico 5.1 - Relação entre VA FUNDAP e VA Total - 1993 a 2000



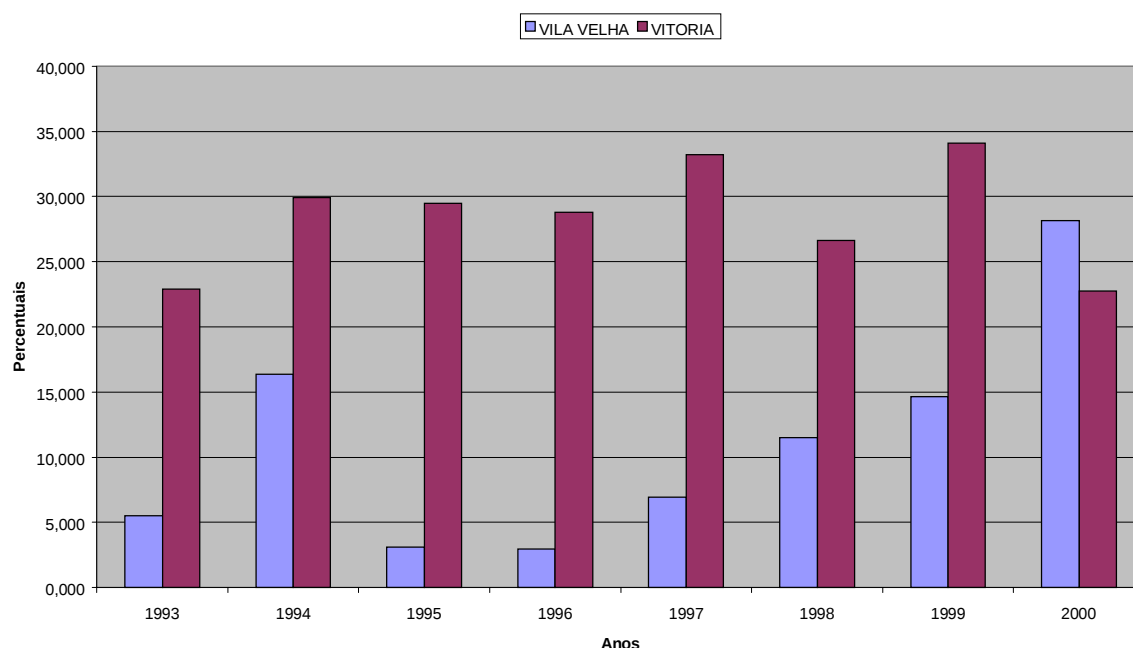
- Bom Jesus do Norte - De maneira diferente, podemos visualizar no gráfico 5.2, a seguir, o que vem ocorrendo com o município de Bom Jesus do Norte. Município de pequena expressão econômica, teve seu IPM recentemente aumentado em razão da implantação em seu território de uma empresa do sistema FUNDAP. Este fato provocou um crescimento de seu VA, aumentando sua participação no cômputo do IPM, que vinha em queda significativa nos últimos anos. O que se constata, neste caso, é que a empresa FUNDAP serviu como um freio na queda relativa do Valor Adicionado, retornando sua participação na formação do IPM à expressão dos anos anteriores. Novamente aqui, qualquer problema que venha a ocasionar perda de expressão por parte da empresa FUNDAP, a exemplo do que aconteceu com Guaçuí, fatalmente impactará negativamente o IPM municipal e, por consequência, o resultado financeiro da municipalidade.

Gráfico 5.2 - Relação VA FUNDAP VA Total 1993 - 2000



- Vitória e Vila Velha – Municípios vizinhos pertencentes ao aglomerado urbano da Grande Vitória, com relativa semelhança em termos de estrutura portuária e de serviços, têm grande diferença no que concerne à participação do VA FUNDAP no VA municipal. No gráfico a seguir, estão comparados os percentuais de cada município. Uma rápida observação nos dados do gráfico 5.3, a seguir, mostra que também o município de Vila Velha, que tinha pequena influência em seu VA do sistema FUNDAP, passa a sofrer influência expressiva a partir dos últimos anos.

Gráfico 5.3 - Relação VA FUNDAP VA Total 1993 - 2000



De modo geral constata-se que a existência de empresas instaladas no Estado do Espírito Santo, voltadas para operarem no sistema FUNDAP, apresentando volumes expressivos de importação, principalmente a partir de 1994, têm impactado de forma positiva a receita municipal. Em suas operações, os 25% pertencentes aos municípios, provenientes do ICMS recolhido tem sistematicamente, provocado o crescimento do total a ser repartido. Nos últimos anos, o FUNDAP tem sido responsável por valores que representam 35% até 45% do volume de ICMS destinado aos municípios.

A tabela 5.3, a seguir⁴⁴, traz uma série histórica da participação do café e do FUNDAP na arrecadação de ICMS. O fato de o café aparecer nesta estatística é pela sua relevância como gerador de renda na economia capixaba ao longo do período destacado, decaindo a partir da década de 1990. Como pode ser visto na tabela, os últimos anos têm representado o auge do impacto do FUNDAP na arrecadação de ICMS.

⁴⁴ Tabela extraída da coletânea de dados e análises realizadas por José Eugênio Vieira sobre as finanças públicas do Estado do Espírito Santo nos últimos 30 anos e publicada pelo autor. Os dados de 1998 em diante são da Secretaria de Estado da Fazenda.

5.3 - Participação percentual na arrecadação do ICMS

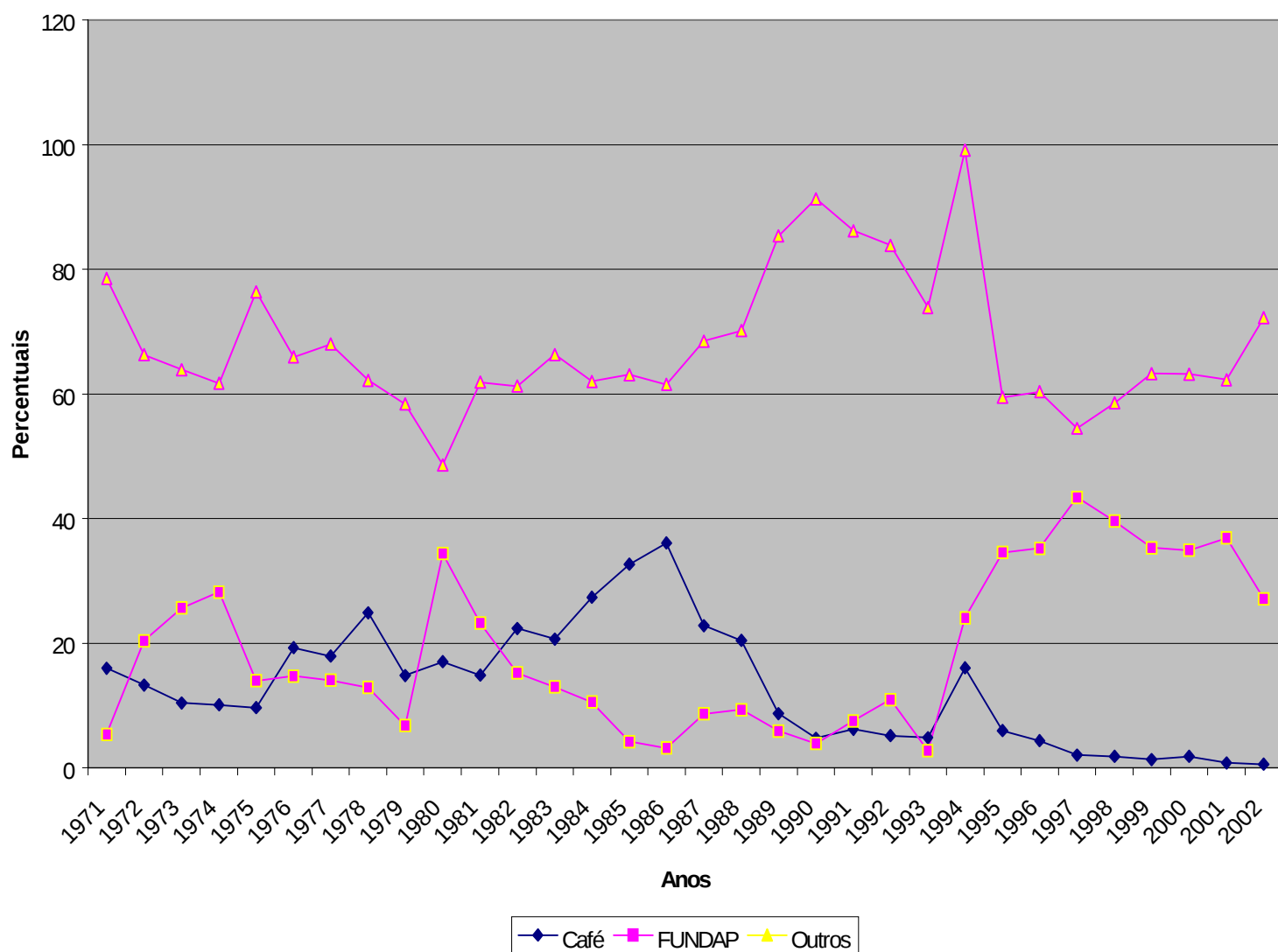
Anos	Café (%)	FUNDAP (%)	Outros (%)
1971	15,99	5,41	78,59
1972	13,29	20,41	66,3
1973	10,43	25,64	63,93
1974	10,09	28,21	61,71
1975	9,64	13,95	76,41
1976	19,29	14,74	65,97
1977	17,91	14,07	68,02
1978	24,88	12,89	62,23
1979	14,83	6,77	58,4
1980	17,03	34,35	48,62
1981	14,88	23,23	61,89
1982	22,37	15,25	61,28
1983	20,67	12,98	66,36
1984	27,37	10,58	62,06
1985	32,66	4,23	63,11
1986	36,07	3,17	61,56
1987	22,84	8,66	68,5
1988	20,44	9,34	70,16
1989	8,7	5,92	85,38
1990	4,78	3,89	91,33
1991	6,22	7,57	86,21
1992	5,15	10,95	83,9
1993	4,84	2,73	73,89
1994	16,05	24,08	99,12
1995	5,99	34,53	59,48
1996	4,37	35,23	60,4
1997	2,08	43,42	54,49
1998	1,85	39,58	58,57
1999	1,35	35,32	63,32
2000	1,84	34,93	63,23
2001	0,83	36,87	62,30
2002*	0,60	27,14	72,26

Fonte: 1971 a 1997 – José Eugênio Vieira

1998 a 2002 - Secretaria de Estado da Fazenda.

2002 – dados até julho.

Participação do Café, FUNDAP e Outros na arrecadação de ICMS



Essa pujança econômica do FUNDAP ao mesmo tempo que representa uma garantia expressiva para os municípios quanto ao volume da distribuição do ICMS, guarda um perigo latente. Senão, vejamos:

1. Qualquer alteração na regra de jogo atual do ICMS que envolva a mudança da cobrança do imposto da origem para o destino poderá ocasionar uma diminuição significativa do volume de recursos provenientes do sistema.
2. Qualquer medida macroeconômica tomada pelo governo federal que impacte o volume das importações, afetará o sistema FUNDAP e, por consequência, o volume de distribuição de recursos para os municípios.

Mas, da mesma forma que impacta o total do ICMS a ser distribuído, o sistema FUNDAP apresenta algumas características que podem determinar problemas para todos os municípios capixabas. O fato da região da Grande Vitória principalmente o município de Vitória, capital do Espírito Santo, concentrar a maior parte das empresas operadoras do sistema tem gerado um elevado grau de concentração de renda e receitas públicas neste município.

Assim, além de contar com expressiva receita própria decorrente de IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano e ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, ter o comércio mais expressivo do estado e algumas empresas industriais de porte, a Capital recebe também, um razoável volume de recursos provenientes do ICMS, o que tem provocado grande concentração na sua distribuição.

Tabela 5.4 - ICMS Total, ICMS Normal e ICMS FUNDAP - Ano 2000

Em R\$ 1,00

MUNICÍPIO	IPM (%)	ICMS Total	ICMS Normal	ICMS FUNDAP
AFONSO CLAUDIO	0,742	3.668.862,88	2.372.634,06	1.296.228,82
AGUA DOCE DO NORTE	0,371	1.834.431,42	1.186.317,01	648.114,41
AGUA BRANCA	0,395	1.953.100,86	1.263.059,91	690.040,95
ALEGRE	0,586	2.897.511,64	1.873.805,32	1.023.706,32
ALFREDO CHAVES	0,357	1.765.207,60	1.141.550,34	623.657,26
ALTO RIO NOVO	0,204	1.008.690,06	662.314,48	346.375,58
ANCHIETA	1,512	7.476.173,38	4.834.801,45	2.641.371,93
APIACA	0,272	1.344.920,08	869.755,64	475.164,44
ARACRUZ	4,795	23.714.160,96	15.335.587,93	8.378.573,03
ATILIO VIVACQUA	0,333	1.646.538,18	1.064.807,86	581.730,32
BAIXO GUANDU	1,554	7.683.844,88	4.969.101,50	2.714.743,38
BARRA DE S. FRANCISCO	0,765	3.782.587,72	2.446.179,30	1.336.408,42
BOA ESPERANÇA	0,395	1.953.100,86	1.263.059,91	690.040,95
BOM JESUS DO NORTE	0,223	1.102.636,68	713.069,26	389.567,42
BREJETUBA	0,452	2.234.940,72	1.445.324,24	789.616,48
CACH. ITAPEMIRIM	4,176	20.648.478,89	13.353.261,17	7.295.217,72
CARIACICA	3,386	16.742.277,16	10.827.141,34	5.915.135,82
CASTELO	0,961	4.751.721,32	3.072.912,84	1.678.808,48
COLATINA	3,086	15.258.909,43	9.867.855,34	5.391.054,09
CONC. DA BARRA	0,889	4.395.713,07	2.842.684,20	1.553.028,87
CONC. CASTELO	0,399	1.972.879,08	1.275.850,38	697.028,70
DIVINO SÃO LOURENÇO	0,127	627.959,02	406.097,75	221.861,27
DOMINGOS MARTINS	0,95	4.697.331,17	3.037.739,02	1.659.592,15
DORES DO RIO PRETO	0,144	712.016,52	460.457,29	251.559,23
ECOPORANGA	0,782	3.866.645,23	2.500.538,85	1.366.106,38
FUNDÃO	0,372	1.839.375,99	1.189.514,64	649.861,35
GUAÇUI	0,396	1.958.045,39	1.266.257,50	691.787,89
GUARAPARI	0,896	4.430.324,97	2.845.067,53	1.585.257,44
IBATIBA	0,429	2.121.215,86	1.371.778,98	749.436,88
IBIRACU	0,277	1.369.642,86	885.740,73	483.902,13
IBITIRAMA	0,235	1.161.971,39	751.440,70	410.530,69
ICONHA	0,305	1.508.090,52	975.274,09	532.816,43
IRUPI	0,318	1.572.369,78	1.016.843,14	555.526,64
ITAGUAÇU	0,402	1.987.712,78	1.285.443,26	702.269,52
ITAPEMIRIM	0,669	3.307.910,06	2.139.207,80	1.168.702,26
ITARANA	0,314	1.552.591,54	1.004.052,66	548.538,88
IUNA	0,52	2.571.170,75	1.662.762,41	908.408,34
JAGUARE	0,754	3.728.197,56	2.411.005,47	1.317.192,09
JERONIMO MONTEIRO	0,176	870.242,41	562.781,13	307.461,28
JOÃO NEIVA	0,457	2.259.663,52	1.461.312,35	798.351,17
LARANJA DA TERRA	0,293	1.448.755,83	936.902,67	511.853,16
LINHARES	3,238	16.010.482,42	10.353.893,58	5.656.588,84
MANTENOPOLIS	0,349	1.725.651,11	1.115.969,36	609.681,75
MARATAIZES	0,362	1.789.930,39	1.157.538,43	632.391,96
MARECHAL FLORIANO	0,725	3.584.805,36	2.318.274,51	1.266.530,85
MARILANDIA	0,409	2.022.324,66	1.307.826,56	714.498,10
MIMOSO DO SUL	0,706	3.490.858,73	2.257.519,72	1.233.339,01
MONTANHA	0,387	1.913.544,36	1.237.478,92	676.065,44
MUCURICI	0,238	1.176.805,07	761.033,56	415.771,51
MUNIZ FREIRE	0,445	2.200.328,81	1.422.940,91	777.387,90
MUQUI	0,349	1.725.651,11	1.115.969,36	609.681,75
NOVA VENECIA	1,257	6.215.310,82	4.019.408,36	2.195.902,46
PANCAS	0,667	3.298.021,09	2.132.812,70	1.165.208,39
PEDRO CANARIO	0,405	2.002.546,44	1.295.036,10	707.510,34
PINHEIROS	0,516	2.551.392,52	1.649.971,94	901.420,58
PIUMA	0,253	1.250.973,46	808.997,47	441.975,99
PONTO BELO	0,173	855.408,73	553.188,26	302.220,47
PRESIDENTE KENNEDY	0,294	1.453.700,38	940.100,28	513.600,10
RIO BANANAL	0,782	3.866.645,23	2.500.538,85	1.366.106,38
RIO NOVO DO SUL	0,237	1.171.860,52	757.835,95	414.024,57
SANTA LEOPOLDINA	0,618	3.055.737,53	1.976.129,16	1.079.608,37
SANTA MARIA DE JETIBA	1,031	5.097.840,46	3.296.746,24	1.801.094,22
SANTA TERESA	0,779	3.851.811,56	2.490.945,99	1.360.865,57
SÃO DOMINGOS DO NORTE	0,272	1.344.920,08	869.752,64	475.167,44
SÃO GABRIEL DA PALHA	0,677	3.347.466,52	2.164.788,74	1.182.677,78
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,316	1.562.480,69	1.010.447,93	552.032,76
SÃO MATEUS	1,759	8.697.479,48	5.624.613,59	3.072.865,89
SÃO ROQUE DO CANAÃ	0,312	1.542.702,44	997.657,44	545.045,00
SERRA	12,557	62.088.828,86	40.152.514,46	21.936.314,40
SOORETAMA	0,414	2.047.047,48	1.323.814,69	723.232,79
VARGEM ALTA	0,693	3.426.579,47	2.215.950,67	1.210.628,80
VENDA NOVA IMIGRANTE	0,684	3.382.078,45	2.187.172,10	1.194.906,35
VIANA	1,137	5.621.963,71	3.635.693,94	1.986.269,77
VILA PAVÃO	0,237	1.171.860,52	757.835,95	414.024,57
VILA VALERIO	0,535	2.645.339,14	1.710.726,72	934.612,42
VILA VELHA	5,92	29.271.789,98	18.929.910,45	10.341.879,53
VITORIA	25,598	126.570.824,28	81.852.676,96	44.718.147,32
TOTAIS	100	496.418.957,27	321.713.049,33	174.705.907,94

Fonte: Diário Oficial do Espírito Santo

A tabela 5.4 apresenta uma pequena amostra da representatividade do sistema FUNDAP na geração e distribuição de ICMS aos municípios capixabas. Para o ano de 2000, os valores gerados por suas operações foram responsáveis por 35% do total do ICMS distribuído aos municípios. Ocorreram anos, como 1997, em que chegou a representar 43% do total distribuído. Portanto, apesar de se constituir num mecanismo concentrador de rendas, sua pujança econômica tem sido vital para as receitas municipais.

Essa situação pode ser melhor demonstrada quando se verifica o que ocorreu recentemente no Espírito Santo. Uma greve de Auditores Fiscais da Receita Federal, provocando expressiva queda no volume de importações, foi manchete dos jornais locais devido suas conseqüências sobre a receita dos municípios.

Em duas matérias publicadas no jornal A Gazeta do dia 26 de junho à página 11, de autoria da jornalista Rita Bridi sob o título "*Greve de auditores afeta receita de municípios - Queda no repasse de ICMS para prefeituras em junho já ultrapassa 60%*", e também "*Prefeituras passam sufoco para manter compromissos*", são relatadas as dificuldades enfrentadas pelos municípios pela queda na arrecadação do sistema FUNDAP. Na matéria é apresentada também uma estatística comprovando que o período que engloba os primeiros 5 meses do ano de 2002, em relação a igual período de 2001, registra uma queda de 26% no repasse do ICMS aos municípios.

Em outra matéria de página inteira, no mesmo jornal, do dia 07 de julho de 2002, à página 9, dos jornalistas Rita Bridi e Gustavo Belesa, verificam-se as seguintes manchetes: "*Greve retém US\$ 350 milhões - Prejuízo com a greve dos auditores é de US 80 milhões em tributos não recolhidos, o que significa 50% a menos da receita de ICMS*" e "*Municípios pedem moratória*". A tônica da matéria está relacionada à extrema dificuldade que as prefeituras municipais do Estado estariam enfrentando para cumprir seus compromissos financeiros face à queda inesperada da receita. Com depoimentos de diversos prefeitos municipais e secretários municipais de finanças, é divulgado um clima de catástrofe financeira para os municípios capixabas.

Além desta dificuldade conjuntural apresentada pelo sistema FUNDAP outra de caráter estrutural poderá ocorrer brevemente. O Congresso Nacional vem desde meados da década de 1990 discutindo possíveis alterações no sistema tributário nacional, que modificam a atual

forma de tributação do ICMS. Por essas alterações propostas a tributação do ICMS passará a ser cobrada no destino da mercadoria, ao invés da origem como é atualmente. Essa situação se ocorrer efetivamente fará com que boa parte da atratividade do sistema se esgote. Nesse caso, poderá ocorrer um impacto significativo nas receitas municipais, tendo em vista que não existe, no curto prazo, nenhuma ocorrência econômica no estado que possa suplantear o atual sistema FUNDAP, como mecanismo de geração de receita de ICMS.

5.3 - O Valor Adicionado (VA) das empresas do Complexo Exportador e sua importância na definição do IPM municipal.

Destacando-se em termos de pujança econômica, o setor exportador capixaba aliado ao setor importador já analisado proporciona uma das economias regionais mais abertas para o mercado externo, e portanto, uma das mais influenciadas pelas variações de política externa, ajustes cambiais e regulamentações protecionistas dos mercados consumidores externos. Nas tabelas a seguir, estão apresentados estatísticas de comércio exterior do Espírito Santo que comprovam essas características.

Tabela 5.5 - Participação dos portos do ES no comércio exterior brasileiro - 1997-2001

Item	1997	1998	1999	2000	2001
% quantidade exportada pelo país	39,31	41,82	39,19	39,06	33,80
% quantidade importada pelo país	12,62	12,21	12,25	14,19	14,03
% do valor exportado pelo país	10,2	11,21	10,72	10,75	9,13
% do valor importado pelo país	7,63	6,64	5,31	4,52	4,95
% Participação na movimentação de cargas do país (export + import) (valor)	8,82	8,79	7,98	7,62	6,82
% Participação na movimentação de cargas do país (export + import) (quantidade)	31,17	33,42	31,86	32,21	27,35

Fonte: MDIC/SECEX

Nota: Elaboração: IPES

Tabela 5.6 - Evolução das exportações das empresas do ES - 1990-2001

Anos	Exportações	
	1000 US\$ (FOB)	Variação sobre o ano anterior (%)
1990	1.414.726	
1991	1.694.221	19,76
1992	1.657.510	-2,17
1993	1.748.115	5,47
1994	2.301.552	31,66
1995	2.748.708	19,43
1996	2.454.259	-10,71
1997	2.547.246	3,79
1998	2.408.534	-5,45
1999	2.447.098	1,60
2000	2.791.275	14,06
2001	2.429.076	-12,98

Fonte: MDIC/SECEX

Elaboração: IPES.

Tabela 5.7 - Participação das empresas do ES no comércio exterior brasileiro 1997-2001

Item	2000	2001
% quantidade exportada pelo país	12,73	10,48
% quantidade importada pelo país	6,41	6,18
% valor exportado pelo país	5,07	4,17
% do valor importado pelo país	4,49	4,41
Participação na movimentação de cargas do país (exp. + import.) em valor	4,78	4,28
Participação na movimentação de cargas do país (exp. + import.) em quantidade	10,99	9,38

Fonte: MDIC/SECEX

Nota: Elaboração: IPES

Conforme pode ser visto nas tabelas 5.5, 5.6 e 5.7 o setor externo da economia capixaba tem importância relevante no cenário nacional. Apesar de seu PIB representar pouco menos que 2% do PIB nacional, sua participação no mercado externo tem expressão muito maior que o peso específico de sua economia.

Setor dominado essencialmente pelo café ao longo da primeira metade do século XX, o setor exportador capixaba demonstrou dinamismo suficiente para alavancar uma pequena industrialização endógena e de características predominantemente tradicionais principalmente vinculada aos setores alimentício, metal mecânico, têxtil e de confecções, entre outros. Com o advento da crise cafeeira da década de 1960, o Espírito Santo deparou-se com uma crua realidade. O setor dinâmico da economia estava em crise e não existia substituto imediato.

Aliado a algumas iniciativas locais de atração de investimentos como a criação do sistema GERES/BANDES, a construção do CIVIT – Centro Industrial da Grande Vitória e a criação do FUNDAP, visando dar dinamismo ao setor portuário, entra em cena no início da década de 1970 um razoável volume de investimentos, patrocinado por organizações do Governo Federal (BNDES), em indústrias voltadas para o mercado externo, destacando-se entre outras, a Aracruz Celulose, as pelotizadoras da CVRD, a Companhia Siderúrgica de Tubarão, consórcio entre a Vale e sócios japoneses e mais recentemente a Samarco mineração.

Essas empresas, dotadas de um extremo dinamismo comercial, tinham como característica predominante, a total dissociação com o mercado local, tipo enclave, em que praticamente não ocorriam interações a jusante ou a montante, gerando tão somente renda e algum nível de impostos. Esses enclaves, ao atraírem grandes massas populacionais que se deslocavam para o Estado em busca de oportunidades de emprego na construção civil, proporcionaram uma grande pressão sobre a urbanização da Grande Vitória, formatando e consolidando uma periferia onde convivem, até hoje, a pobreza e a exclusão social.

Apesar deste alto ônus social, é forçoso salientar que estas empresas mudaram a face econômica e social do Espírito Santo, que saiu de uma condição de estado primário exportador, para uma economia fortemente industrializada. O fato de que os produtos industrializados estavam isentos de ICMS na exportação, e portanto, o produto do dinamismo deste setor não era apropriado de maneira sistemática pelo governo estadual, desde o início criou uma área de atrito de interesses. Até o início da década de 1990, pelo menos os produtos semi-industrializados ainda geravam algum imposto estadual, o que diminuía a pressão sobre essas empresas.

A tabela 5.8 a seguir, apresenta a grande variação ocorrida na participação de cada setor da economia capixaba na geração de ICMS. Como fica demonstrado nos percentuais apresentados, enquanto no início da década de 1980 o setor primário representava 21,85% da arrecadação de ICMS, no início da década de 2000 este percentual cai para menos de 1%. Esta brusca variação em duas décadas é o testemunho de um estado em franca modificação de seu modelo econômico.

Tabela 5.8 - Arrecadação por Setor de Atividade - %

Ano	Primário	Secundário	Terciário
1981	21,85	15,23	62,91
1989	15,72	23,22	61,06
2002	0,25	31,56	68,20

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda.

Apesar do grande crescimento ocorrido na arrecadação do setor industrial, conforme demonstrado na tabela, estes números não espelham o tamanho do setor. O fato de existirem grandes plantas industriais, provocando deseconomias ambientais e sociais em larga escala, e não proporcionando ao governo local, condições de apropriação de parte desta renda gerada, criava um contexto propício ao embate. Essa situação perdurou durante alguns anos, tendo se agravado a partir da chamada Lei Kandir, que além de desonerar qualquer tipo de exportação, ainda criou um mecanismo de acumulação de créditos de ICMS, que tem se tornado perverso em relação à economia capixaba.⁴⁵

Esse é o aspecto relacionado à economia geral do estado. Em relação à distribuição de ICMS aos municípios, essa condição é agravada na medida em que uma grande planta industrial voltada para a exportação gera elevado Valor Adicionado mas, ao contrário do mecanismo FUNDAP, não gera impostos diretos. Essa contradição, grandes volumes de VA e não apropriação de impostos diretos, cria um viés absolutamente indesejável para a economia. Vejamos de forma melhor este aspecto.

Tabela 5.9 - Relação Valor Adicionado Complexo Exportador – Valor Adicionado Total

RELAÇÃO VA EXPORTADORAS/VA MUNICIPAL 1993 – 2000 %								
MUNICÍPIOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ANCHIETA	91,75	90,36	92,88	99,57	92,25	91,24	94,69	94,65
ARACRUZ	94,69	95,32	96,25	89,68	87,91	79,73	90,18	89,81
SERRA	57,05	51,34	51,35	37,46	50,77	43,40	54,91	59,49
VITORIA	9,39	6,59	6,53	8,34	9,01	8,55	10,34	10,67

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda.

⁴⁵ As plantas industriais voltadas para a exportação de produtos semi elaborados, têm se caracterizado por impactar de maneira expressiva o meio ambiente onde estão instaladas, principalmente as pelletizadoras e a CST, instaladas no parte nordeste da Grande Vitória, com elevada emissão de poeira de minério e carvão, além de gases industriais. Pelo fato do vento predominante ser nordeste, esta poluição tem gerado protestos da população local e órgãos ambientais. O fato dessas empresas operarem quase totalmente no mercado externo, que é desonerado de pagamento de ICMS, leva a sua não participação na geração de impostos estaduais, resumindo-se sua participação na geração de empregos. Outro fato relevante, é que essas empresas provocam grande necessidade de infra-estrutura urbana, mas pouco participam da solução desses problemas.

Pelo fato das matérias primas dessas plantas serem originárias de outros estados, o crédito do ICMS na aquisição não é compensado nas vendas. A lei Kandir garante a esse tipo de operação a transferência deste crédito não utilizado para outras empresas situadas no estado, causando perdas na arrecadação estadual. Assim, além de não arrecadarem, as empresas geram créditos de ICMS contra o estado onde estão sediadas.

Na tabela 5.9 é apresentada uma relação percentual entre o VA gerado pelas grandes plantas exportadoras existentes no Espírito Santo e o VA gerado no município onde estão instaladas. Esse cálculo busca mostrar a participação do VA das plantas exportadoras no VA dos municípios, indicando um grau de influência na geração do IPM. Novamente somente foi possível o acesso aos dados do período 1993 a 2000. Como é bastante visível na tabela, os municípios de Anchieta, Aracruz e Serra são extremamente impactados pela presença em seu território de grandes plantas industriais.

Pode-se verificar pela tabela, que principalmente em Aracruz e Anchieta, municípios de médio e pequeno porte, a influência da Aracruz Celulose (90% em média do VA municipal) e da Samarco Mineração (95% em média do VA municipal) são decisivas na definição do IPM. No caso do município da Serra, por se constituir num pólo industrial, onde existem além do CIVIT mais dois distritos industriais, este impacto é mais suavizado. Mesmo assim, a planta exportadora da Companhia Siderúrgica de Tubarão, representa em torno de 50% da geração do VA municipal.

Analisando mais detidamente a tabela, verifica-se que durante o ano de 1998 ocorreu uma queda na participação da Aracruz, o que tem explicação nas dificuldades ocorridas no setor de celulose durante aquele ano (Relatório Anual da Aracruz Celulose). Essa variação impactou negativamente o IPM dos anos de 1999 e 2000, com queda de 33% no IPM de 2000 em relação ao IPM de 1998.

Ao comparar a arrecadação *per capita* de Anchieta e de Aracruz, verifica-se que a primeira é praticamente o dobro da segunda. Esta constatação permite inferir que o impacto da movimentação econômica da Aracruz Celulose em relação à arrecadação do município é bem menos expressivo que o da Samarco Mineração em relação à Anchieta. No entanto, ao se comparar a transferência de ICMS *per capita* os dois municípios se equivalem. Esta é uma demonstração que o atual modelo consegue captar alguns desníveis e corrigi-los de forma razoável.

Mas não é somente em relação ao município de Aracruz que se estende o impacto desta empresa. Ao se verificar o IPM de municípios que têm grandes áreas plantadas de eucalipto, matéria prima da indústria, constata-se que os impactos também ali acontecem. Um caso clássico é o do município de Conceição da Barra, situado no extremo norte do estado, que tem

seus IPM's maiores ou menores, dependendo do volume de corte de eucalipto ocorrido durante o ano. As variações são significativas e também geram grande impacto negativo no controle das finanças municipais.

O caso do município de Anchieta é significativo. Município histórico, com pequena população residente e uma razoável população flutuante, vinculado ao setor de turismo por suas praias calmas e de marcante presença de turistas mineiros, viu-se repentinamente com uma forte presença industrial com a instalação da Samarco Mineração no início da década de 1980. Podemos dizer que o caso de Anchieta é peculiar, pois ao mesmo tempo que tem seu IPM atrelado ao movimento econômico de uma só empresa, eminentemente voltada para exportação, gera expressiva arrecadação *per capita*. Se comparado com Aracruz, sua arrecadação representou 75% no ano de 2000.

Na tabela que apresenta a distribuição de ICMS *per capita* para o ano de 2000, o município de Anchieta detém o terceiro melhor índice, apresentando um valor de R\$ 390,91 por habitante, enquanto Aracruz é o quarto colocado com R\$ 368,28 por habitante. Levando-se em conta que a contribuição dessas empresas exportadoras na geração de ICMS é bastante reduzida, face à desoneração das exportações, o fato de os municípios que abrigam esses empreendimentos receberem transferências muito acima dos restantes, explicita um mecanismo de transferência de rendas bastante perverso em relação ao restante dos municípios.

Ao se comparar o sistema FUNDAP com o setor exportador em relação ao grau de concentração que cada um desses mecanismos provoca, se verifica que:

- apesar de provocar certa concentração de VA em alguns municípios, principalmente os da Grande Vitória, o mecanismo FUNDAP gera expressiva receita de ICMS apropriada pela totalidade dos municípios;
- o setor exportador não gera receita de ICMS e eleva o VA dos municípios onde estão instaladas as grandes plantas voltadas para exportação,

Essa situação faz com que municípios geradores de receita de ICMS transfiram renda para municípios que não geram receita, apesar de contarem com base industrial e potencial econômico elevado. Portanto, essas duas condicionantes subvertem a função do VA no

modelo, ao gerarem variáveis *outlier* influenciando e modificando o resultado final da distribuição.

Obviamente qualquer conceito de redistribuição de receitas de impostos, deve levar em consideração aqueles municípios que não geram receita por total incapacidade produtiva ou elevada relação população/receita de impostos. De maneira inversa, o conceito de redistribuição deve considerar o caso dos municípios que apesar de gerarem muita renda e alto valor adicionado não geram receita de ICMS. Neste caso, se nada for feito, ocorrerá uma transferência inversa de recursos, privilegiando regiões altamente industrializadas e com pouca população, conforme a situação dos municípios de Aracruz e Anchieta.

De modo geral, fica claro que o modelo exportador existente no Espírito Santo, centrado nas grandes plantas industriais, mas desvinculado da realidade sócio-econômica do estado, tem provocado mudanças estruturais na sociedade capixaba. Entre essas mudanças, pode-se vislumbrar a crescente pressão demográfica em direção à Grande Vitória em busca de oportunidades de emprego nessas empresas, gerando desenfreado crescimento urbano, principalmente no município de Serra, que teve um dos maiores crescimentos populacionais do País, 19,5 vezes entre 1970 e 2001(FIBGE). No entanto, os mecanismos de contrabalanceamento das possíveis concentrações de receitas nos municípios onde estão instaladas as grandes plantas industriais voltadas para exportação, são de pouca influência, transformando os moradores desses municípios em cidadãos de primeira linha, ao contrário dos restantes municípios, onde a relação de ICMS *per capita* é bastante reduzida.

5.4 - Relação entre o Valor Adicionado - VA, os parâmetros da legislação estadual e o IPM.

Para um melhor entendimento quanto à importância do VA na formação do IPM, vamos separar o IPM do ano de 2000 nas suas partes formadoras.

Tabela 5.10 - Relação entre IPM, VA e Parcela Estadual

Em %

M U N I C Í P I O	I P M A	V A 7 5 % B	E S T A D O C	B / A	C / A
A F O N S O C L Á U D I O	0,742	0,181	0,561	24,36	75,64
A G U A D O C E D O N O R T E	0,371	0,056	0,316	14,96	85,04
Á G U I A B R A N C A	0,395	0,086	0,31	21,65	78,35
A L E G R E	0,586	0,163	0,423	27,77	72,23
A L F R E D O C H A V E S	0,357	0,072	0,285	20,17	79,83
A L T O R I O N O V O	0,204	0,052	0,152	25,37	74,63
A N C H I E T A	1,512	1,262	0,251	83,43	16,57
A P I A C A	0,272	0,023	0,25	8,27	91,73
A R A C R U Z	4,795	4,234	0,561	88,3	11,7
A T Í L I O V I V A C Q U A	0,333	0,079	0,254	23,65	76,35
B A I X O G U A N D U	1,554	1,301	0,253	83,74	16,26
B A R R A D E S Ã O F R A N C I S C O	0,765	0,283	0,482	36,96	63,04
B O A E S P E R A N Ç A	0,395	0,104	0,291	26,39	73,61
B O M J E S U S D O N O R T E	0,223	0,047	0,176	21,19	78,81
B R E J E T U B A	0,452	0,168	0,284	37,17	62,83
C A C H O E I R O D E I T A P E M I R I M	4,176	3,863	0,314	92,49	7,51
C A R I A C I C A	3,386	3,287	0,099	97,06	2,94
C A S T E L O	0,961	0,444	0,517	46,2	53,8
C O L A T I N A	3,086	2,148	0,938	69,6	30,4
C O N C E I Ç Ã O D A B A R R A	0,889	0,41	0,479	46,15	53,85
C O N C E I Ç Ã O D O C A S T E L O	0,399	0,134	0,265	33,65	66,35
D I V I N O D E S Ã O L O U R E N Ç O	0,127	0,02	0,107	15,94	84,06
D O M I N G O S M A R T I N S	0,95	0,296	0,654	31,18	68,82
D O R E S D O R I O P R E T O	0,144	0,031	0,113	21,35	78,65
E C O P O R A N G A	0,782	0,157	0,625	20,04	79,96
F U N D Ã O	0,372	0,11	0,263	29,44	70,56
G U A Ç U Í	0,396	0,194	0,202	49,05	50,95
G U A R A P A R I	0,896	0,674	0,222	75,25	24,75
I B A T I B A	0,429	0,126	0,303	29,37	70,63
I B I R A Ç U	0,277	0,12	0,157	43,32	56,68
I B I T I R A M A	0,235	0,074	0,161	31,6	68,4
I C O N H A	0,305	0,13	0,175	42,54	57,46
I R U P I	0,318	0,094	0,224	29,48	70,52
I T A G U A Ç U	0,402	0,134	0,268	33,4	66,6
I T A P E M I R I M	0,669	0,375	0,294	56,05	43,95
I T A R A N A	0,314	0,095	0,22	30,1	69,9
I U N A	0,52	0,182	0,338	35,05	64,95
J A G U A R É	0,754	0,255	0,499	33,82	66,18
J E R Ô N I M O M O N T E I R O	0,176	0,036	0,14	20,6	79,4
J O Ã O N E I V A	0,457	0,187	0,27	40,86	59,14
L A R A N J A D A T E R R A	0,293	0,056	0,238	18,94	81,06
L I N H A R E S	3,238	2,092	1,146	64,6	35,4
M A N T E N Ó P O L I S	0,349	0,067	0,282	19,13	80,87
M A R A T A Í Z E S	0,362	0,199	0,163	54,9	45,1
M A R E C H A L F L O R I A N O	0,725	0,38	0,346	52,34	47,66
M A R I L Â N D I A	0,409	0,119	0,291	28,97	71,03
M I M O S O D O S U L	0,706	0,239	0,468	33,78	66,22
M O N T A N H A	0,387	0,099	0,288	25,58	74,42
M U C U R I C I	0,238	0,051	0,187	21,43	78,57
M U N I Z F R E I R E	0,445	0,113	0,332	25,45	74,55
M U Q U I	0,349	0,067	0,282	19,13	80,87
N O V A V E N É C I A	1,257	0,511	0,746	40,63	59,37
P A N C A S	0,667	0,165	0,502	24,74	75,26
P E D R O C A N Á R I O	0,405	0,147	0,258	36,3	63,7
P I N H E I R O	0,516	0,179	0,338	34,59	65,41
P I U M A	0,253	0,078	0,175	30,83	69,17
P O N T O B E L O	0,173	0,03	0,143	17,34	82,66
P R E S I D E N T E K E N N E D Y	0,294	0,054	0,24	18,37	81,63
R I O B A N A N A L	0,782	0,233	0,549	29,83	70,17
R I O N O V O D O S U L	0,237	0,078	0,159	32,91	67,09
S A N T A L E O P O L D I N A	0,618	0,31	0,308	50,12	49,88
S A N T A M A R I A D E J E T I B Á	1,031	0,353	0,679	34,19	65,81
S A N T A T E R E Z A	0,779	0,26	0,52	33,31	66,69
S Ã O D O M I N G O S D O N O R T E	0,272	0,076	0,196	27,85	72,15
S Ã O G A B R I E L D A P A L H A	0,677	0,332	0,346	48,97	51,03
S Ã O J O S E D O C A L Ç A D O	0,316	0,046	0,27	14,48	85,52
S Ã O M A T E U S	1,759	1,029	0,73	58,5	41,5
S Ã O R O Q U E D O C A N Ã A	0,312	0,149	0,164	47,6	52,4
S E R R A	12,56	12,434	0,124	99,02	0,98
S O O R E T A M A	0,414	0,152	0,262	36,78	63,22
V A R G E M A L T A	0,693	0,281	0,413	40,48	59,52
V E N D A N O V A I M I G R A N T E	0,684	0,31	0,374	45,29	54,71
V I A N A	1,137	1,002	0,135	88,13	11,87
V I L A P A V Ã O	0,237	0,041	0,197	17,09	82,91
V I L A V A L É R I O	0,535	0,134	0,401	25,09	74,91
V I L A V E L H A	5,92	5,871	0,049	99,17	0,83
V I T Ó R I A	25,6	25,585	0,013	99,95	0,05
T O T A L	100	75	25		

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo

A parcela correspondente à aplicação da legislação estadual (25% do total a ser distribuído) tem marcantes conotações redistributivas. De modo geral, dos 77 (2000) municípios do Estado, somente 10 (dez) tem parcela do VA no IPM maior que 75%. Os restantes 67 municípios dependem, em maior ou menor grau, da parcela calculada conforme legislação estadual.

Ao analisarmos esses 10 municípios, verificamos que se trata de municípios com forte concentração industrial e/ou comercial, além de outras explicações. Vejamos cada um deles:

Anchieta – Sede da Samarco Mineração. Município de pequena população, que tem nesta empresa sua única indústria de porte. O VA representa 83,4% do IPM. Nota-se aqui uma forte presença do setor exportador, implicando num IPM acima da média de cidades de porte semelhante. Caso não existisse essa empresa, o IPM estaria situado num patamar abaixo de 0,4%, valor calculado tomando por base municípios com valores semelhantes de VA, descontado o VA da empresa exportadora.

Aracruz – Sede da Aracruz Celulose. Município de porte médio, com população em torno dos 65.000 habitantes, tem nesta empresa, a parcela expressiva da geração de seu VA. Neste caso, o VA representa 88,3% da formação do IPM. Caso essa empresa não estivesse instalada no município, seu IPM cairia para valores abaixo de 2%, tomando por base municípios de valor semelhante.

Baixo Guandu - Sede de uma usina hidrelétrica de porte médio (Usina Mascarenhas de Moraes no Rio Doce), este município tem sido bastante privilegiado no cálculo do VA da geração de energia elétrica proveniente desta usina, tendo em vista a metodologia adotada pelo Estado para cômputo deste VA. É voz corrente entre os técnicos da Secretaria da Fazenda, que se o cálculo adotado fosse simplesmente o cômputo do valor adicionado, sem agregação de outros valores considerados indevidos, o IPM deste município recuaria para algo em torno de 0,8% a 1,0%. Portanto, o que explica este desempenho é uma simples metodologia de cálculo de VA de energia elétrica gerada.

Cachoeiro de Itapemirim - Município com características de pólo regional, situado no sul do Estado, tem forte presença de indústrias do setor de mármore e granito, além de um setor de comércio e serviços de porte razoável. Apesar desse desempenho razoável do VA, esse

município tem uma relação de ICMS *per capita* bastante abaixo dos municípios anteriores. Neste caso, a aplicação da legislação estadual é prejudicial para o desempenho desta municipalidade.

Cariacica - Município bolsão de pobreza da Grande Vitória, historicamente Cariacica vem perdendo participação na distribuição dos 25% do ICMS pertencente aos municípios, devido à constante queda ocorrida em seu IPM, que em 2002 representou 30% do IPM do melhor desempenho alcançado (1976). É importante frisar que neste período o município consolidou-se como o segundo mais populoso do Estado, não sofreu nenhum desmembramento, o que sinaliza para uma situação de catástrofe para as finanças municipais. Atualmente é o que apresenta o segundo menor índice *per capita* de ICMS (R\$ 51,70), perdendo apenas para Guarapari, que tem características totalmente diversas. Este talvez seja o maior exemplo de perversidade de uma redistribuição, que ao não computar o parâmetro população, melhora a situação dos municípios de baixa população, mas pune os mais populosos, transformando-os em municípios de segunda categoria, onde impera a miséria, falta de serviços urbanos e toda sorte de mazelas sociais, inclusive altos graus de violência urbana.

Guarapari – Município totalmente voltado para o ramo de turismo, tem uma fraca geração de VA em relação à sua população e sua participação no cálculo dos parâmetros da legislação estadual é baixa. A exemplo de Cariacica, a não utilização da variável população no cálculo da parte estadual do IPM, afeta negativamente seus resultados. Nos últimos anos tem sofrido forte pressão urbana, sem a conseqüente resposta em termos de arrecadação, o que pode torná-lo um município problema em poucos anos.

Serra - Município de forte base industrial, com dois distritos industriais, uma grande siderúrgica e um forte complexo exportador, é no presente momento o município que apresenta maior crescimento de IPM, podendo ultrapassar Vitória num curto espaço de tempo, mantida a relação atual. Apresenta também um desempenho razoável no ICMS *per capita*, estando acima da média estadual. Durante as décadas de 80 e 90 apresentou também a maior taxa de crescimento populacional, deixando de ser um município de características rurais como na década de 1970, para se transformar no segundo município mais forte economicamente e o terceiro mais populoso do estado.

Viana - Município pertencente ao aglomerado urbano da Grande Vitória, teve seu desempenho no IPM bastante prejudicado nas décadas anteriores, sendo que seu IPM atual representa apenas 13,8% de seu melhor desempenho em 1985. O fechamento de grandes indústrias em seu território, inviabilizou a formação de um IPM mais significativo. Essa situação tem provocado um ICMS *per capita* baixo em relação à média estadual. No entanto, ainda é o VA do setor industrial remanescente, o maior responsável pela formação de seu IPM, visto que as variáveis da parcela estadual não lhe permitem aumentar o IPM, sendo desfavoráveis a um município com suas características.

Vila Velha - Município pertencente ao aglomerado urbano da Grande Vitória é atualmente o mais populoso do Estado, apresentando alguns bolsões de pobreza com ICMS *per capita* metade da média estadual. Este município também vem sofrendo prejuízo no cálculo de seu IPM, visto que a aplicação da parcela estadual diminui sua participação, redistribuindo para municípios de menor porte. Em todo caso, por ter um setor serviços razoavelmente desenvolvido e uma forte presença imobiliária, principalmente na orla, proporciona uma possibilidade real de receitas municipais se contrapondo à falta de recursos provenientes do ICMS.

Vitória - Capital do Espírito Santo, apresenta o melhor desempenho seja no IPM, seja no ICMS *per capita*. Aliado a um território praticamente todo urbanizado, com pequena demanda de infra-estrutura sócio econômica, Vitória conta com setores comerciais e de serviços bastante desenvolvidos, um porto comercial de razoável desempenho, além do único aeroporto estadual. Essa situação proporciona a existência de um município com capacidade de investimentos bastante forte, o que tem elevado seus índices de desenvolvimento humano. Ao mesmo tempo, Vitória tem sofrido forte pressão política por parte do legislativo e executivo estadual, tentando estabelecer condicionantes que mudem o quadro de concentração de investimentos, geração de renda e receitas públicas na Capital.

Quanto aos municípios beneficiados pela aplicação do atual modelo, registra-se que 49 dos 77 municípios tiveram mais de 60% de seu IPM determinado pela aplicação dos parâmetros da legislação estadual. Dentre esses, destaca-se os municípios de Água Doce do Norte (85,04%), Apiacá (91,73%), Divino de São Lourenço (84,06%), Laranja da Terra (81,06%), Mantenópolis (80,87%), Muqui (80,87%), Ponto Belo (82,66%), Presidente Kennedy (81,63%), São José do Calçado (85,52%) e Vila Pavão (82,91%).

De modo geral, constata-se que o atual modelo de distribuição da cota parte do ICMS pertencente aos municípios atende de maneira razoável ao conceito de redistribuição de receitas. Ao longo das décadas de 80 e 90, as alterações ocorridas nos parâmetros utilizados, pouco acrescentaram ou alteraram a realidade da distribuição. Sua principal falha decorre, atualmente, da não utilização da variável população na formação da parcela estadual.

É preocupante também, neste modelo, a não captação da problemática da região metropolitana da Grande Vitória, onde coexistem municípios bastante bem aquinhoados em termos de receitas públicas (Vitória e Serra) com municípios dormitórios (Cariacica, Vila Velha e Viana), onde a pouca expressão de sua realidade econômica inviabiliza a prestação de serviços públicos de qualidade. De outra parte, o VA decorrente da presença de empresas FUNDAP e do complexo exportador provocam um viés na formação deste IPM, conforme foi visto anteriormente.

Há de se considerar, no entanto, que se for utilizada a variável população no cálculo da parcela estadual muito provavelmente o IPM de Vitória seria aumentado, visto sua população ser a quarta maior do Estado. Além disso, pelo fato de sua participação no cálculo atual da parcela estadual ser quase inexistente, essa possibilidade fortaleceria seu IPM. É fato também, que melhoraria o IPM de Cariacica e Guarapari, atualmente os dois municípios com menor recebimento de ICMS *per capita*.

Portanto, pode-se afirmar que as tentativas de alteração no modelo de distribuição da cota parte do ICMS esbarraram na constatação de que simples mexidas nas variáveis do modelo provocaram alterações muitas vezes insignificantes na redivisão interna do bolo, alterando posições intermediárias com subidas e descidas quase imperceptíveis sem, no entanto, alterar o principal, que continua sendo a parcela decorrente do Valor Adicionado, no caso dos municípios melhor aquinhoados economicamente.

Essa situação, apesar de ser um pouco frustrante para o analista que se debruça sobre o assunto, mostra um desafio técnico no sentido de estabelecer condicionantes que possibilitem uma melhor distribuição, sem cair na velha constatação de que mudanças somente serão possíveis com alterações profundas na Constituição. Isso é óbvio tecnicamente, e não demanda maiores discussões.

6. Concentração ou Desconcentração de Receitas. Qual o Papel do IPM?

O atual sistema de transferências intergovernamentais no Brasil é composto de transferências legais de caráter redistributivo e/ou subordinadas a políticas seletivas. O perfil de apropriação de receitas que resulta deste sistema implica um ou mais fluxos de recursos para governos subnacionais que não guardam relação com a dimensão das suas bases tributáveis, estando orientados para o atingimento de metas específicas (saúde, educação) ou para equalização de capacidade de despesa.

O esquema abaixo, reproduz o atual sistema de transferências intergovernamentais vigentes:

ESQUEMA ANALÍTICO PARA SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS



Fonte: Cavalcanti, C. E., Prado, S.R., Quadros, W.L. **Análise do Sistema de Partilha de Recursos em um Estado Federativo.** Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Brasília: 1999

Na medida em que o IPM representa, no mínimo, 75% do Valor Adicionado gerado em um determinado município, pode-se dizer que esta parcela da transferência representa um instrumento de política fiscal, na medida em que se configura como uma devolução, segundo a qual o dinheiro, em tese, retorna ao lugar de origem. Obviamente, que nesse conceito, esta parcela do IPM tem efeito concentrador de renda, pois os recursos são direcionados para aqueles municípios onde existe maior geração de renda.

Esse efeito concentrador de recursos tem algumas nuances bastante exploradas na monografia de Barros (2001)⁴⁶. Esclarecedora é a condição existente nos municípios pertencentes a uma região metropolitana, onde os municípios pobres com caráter de dormitório, ou seja, a periferia. Esses municípios são formados em grande parte por população que trabalha e consome nos outros municípios de forte base industrial e comercial da região. A dinâmica populacional da região contribui para gerar riqueza e valor adicionado nos municípios em que ocorre o consumo ou a prestação de serviços enquanto a cidade dormitório de origem tem menor valor adicionado e, conseqüentemente, menor arrecadação de impostos e menor condição de prestação de serviços públicos de qualidade.

Outra consideração importante de Barros (2001)⁴⁷ é que o Valor Adicionado caracteriza-se como um critério parcialmente impróprio para dimensionar a contribuição de cada população para a economia local. Se considerarmos que este critério tem por base uma devolução de parte da arrecadação do ICMS daquele município, o caso dos municípios que têm a presença de super contribuintes (grandes indústrias, portos, aeroportos, pólos de automóveis, pólo exportador/importador, etc.) como já vimos anteriormente no caso do FUNDAP e dos complexos exportadores, distorce o resultado final, principalmente frente aos municípios dormitório ou agrícolas.

Com essas considerações, o autor analisa de que forma um percentual de 75% do Valor Adicionado servindo como critério de distribuição afeta o desempenho da gestão local. A necessidade de contar com um parque industrial relevante para poder participar de uma maior fatia do bolo da distribuição implica que ocorram uma série de perturbações sobre esse desempenho, tais como:

⁴⁶ BARROS, F. M. *Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos*. Opus citatus.

⁴⁷ Vide nota 40.

- Guerra fiscal;
- Redução da autonomia da gestão local;
- Redução da decisão do processo orçamentário;
- Perspectiva de aumento da sonegação;
- Desvirtuamento da vocação econômica;
- Concessão a práticas empresariais indesejáveis;
- Oscilações involuntárias (FUNDAP);
- Proliferação artificial de municípios.

Uma situação sintomática neste problema é o caso do estado do Acre, onde por acordo entre os 21 prefeitos, optou-se por aplicar um critério populacional, por faixas, a exemplo do FPM, na distribuição do ICMS, no lugar de utilizar-se o critério definido na Constituição, de no mínimo, 75% sobre o Valor Adicionado e, no máximo, 25% conforme legislação estadual.

Feitas estas considerações preliminares, cabe-nos o seguinte questionamento: “Qual o papel que se espera de um modelo de distribuição de receita do ICMS?” Para responder a esse questionamento, parte-se da discussão sobre federalismo fiscal e repartição de receitas entre entes federados, já abordado no capítulo 2. De modo geral, respeitadas as peculiaridades regionais, a questão do combate ao “caronismo fiscal” e a gestão responsável de recursos públicos, é esperado que, no limite, o modelo permita desconcentrar receitas, redistribuindo de modo equitativo entre os municípios, na proporção de suas necessidades sociais.

Uma das maneiras mais diretas de medir se o modelo é concentrador ou desconcentrador está na ponderação através da variável população. Partindo-se do princípio que a apropriação das receitas públicas é um indicador de possível concentração ou desconcentração de receitas em determinadas regiões, discute-se, a seguir, a metodologia utilizada para a análise do papel do modelo de distribuição.

6.1 – Metodologia para medição da desigualdade da distribuição

Na literatura sobre economia regional, diversos trabalhos têm analisado as disparidades de renda entre países ou regiões de um determinado país, com a utilização de índices, como

medida de desigualdade. Ver a respeito os trabalhos de Azzoni (1995), Redwood (1977) e Monteiro Neto (1997).

Em seu trabalho sobre a medição das desigualdades de renda nos estados do Nordeste, Monteiro Neto (1997) utilizou como forma de mensuração das desigualdades o chamado *Índice de Theil (L)*, que é uma medida de entropia e pode ser usado para representar a desigualdade na renda *per capita* entre estados. Em seu trabalho utilizou-se da fórmula:

$$L = \sum [p_i \times \ln (p_i/y_i)]$$

onde p_i e y_i são, respectivamente, as participações do estado i no total da população (P_i/P_t) e no total da renda (Y_i/Y_t) da região, e $\ln$ é o logaritmo natural.

Segundo Monteiro Neto⁴⁸ “essa medida de desigualdade não assume valores negativos e uma distribuição igualitária ocorre quando $L = 0$, isto é, quando a participação da população de cada estado e sua respectiva participação na renda total da região são iguais.”

De fato, o índice de *Theil* vem recebendo grande atenção nos trabalhos sobre medição de desigualdade. Em seu famoso estudo, Theil (1967) propôs dois índices para medir a desigualdade: Theil -T e Theil - L. Seus índices derivam da noção de entropia na teoria da informação, pela qual a quantidade de informação recebida de um evento E é inversamente proporcional à sua probabilidade de ocorrência p . Assim, a quantidade de informação recebida com a ocorrência de um evento E_1 cuja probabilidade seja muito pequena de ocorrer é maior que a de outro evento P_2 , cuja probabilidade de ocorrência fosse próxima de 1. Ou seja, segundo essa teoria, “quanto mais raro é o evento, mais valiosa é a informação.”(Romão, 1993).

A entropia (H) associada a n eventos mutuamente exclusivos pode ser expressa por:

$$H = - \sum_{i=1}^n p_i (\ln 1/p_i)$$

⁴⁸ MONTEIRO NETO, A. *Desigualdades Setoriais e Crescimento do PIB no Nordeste: Uma Análise do Período 1970/1995*. Texto para Discussão n.º 484. BNDES, maio de 1997, pg. 11. Retirado do site "Banco Federativo" (<http://www.federativo.bndes.gov.br>) em fevereiro de 2002.

Se, em n eventos, um deles possui a probabilidade de ocorrência igual a 1, os demais têm probabilidade de ocorrência zero e, portanto, $H = 0$, ou seja, se temos certeza da ocorrência de um evento, a quantidade esperada de informação será igual a zero. Por outro lado, a entropia alcançará seu máximo quando as probabilidades de ocorrência forem iguais entre si ($p_1 = p_2 = \dots = p_n = 1/n$); neste caso, $H = \ln n$.

A entropia associada às participações na renda – $H(Y)$, com $p_i = (Y_i/Y)$ – pode, assim, ser vista como uma medida da desigualdade de renda. O índice T de Theil é obtido subtraindo-se $H(Y)$ de seu valor máximo:

$$T = \ln n - H(Y) = \sum_{i=1}^n \left\{ (Y_i/Y) \times \left(\ln \frac{Y_i/Y}{1/n} \right) \right\}$$

O índice L de Theil é análogo ao índice T , apenas invertendo os papéis da participação na renda (Y_i/Y) e da participação na população ($1/n$).

$$L = \sum_{i=1}^n \left\{ (1/n) \times \left(\ln \frac{1/n}{Y_i/Y} \right) \right\}$$

As fórmulas a serem utilizadas neste trabalho podem ser representadas como segue:

$$T = \sum [y_i \times \ln (y_i/p_i)]$$

$$L = \sum [p_i \times \ln (p_i/y_i)]$$

O valor de T varia de zero (perfeita igualdade) a $\ln n$ (quando uma única pessoa/região se apropria de toda a renda). O valor de L varia de zero (perfeita igualdade) a $+\infty$ (quando uma das rendas é zero). Enquanto T é relativamente mais sensível a mudança nas rendas mais elevadas, o L é especialmente sensível a mudanças na cauda inferior da distribuição.

A utilização destes índices proporciona diversas vantagens para a análise. Uma das principais refere-se ao fato de ser independente de variações entre regiões, enquanto a entropia capta todos os momentos da distribuição. Outra refere-se ao fato de ser, principalmente o Theil L , o único indicador de desigualdade de renda estritamente decomponível, permitindo que a

desigualdade total seja perfeitamente decomposta em uma parcela intra–desigualdade dentro de um grupo/região – e uma parcela inter – desigualdade entre grupos/regiões. O índice Theil tem sido muito usado na pesquisa sobre condições de vida.

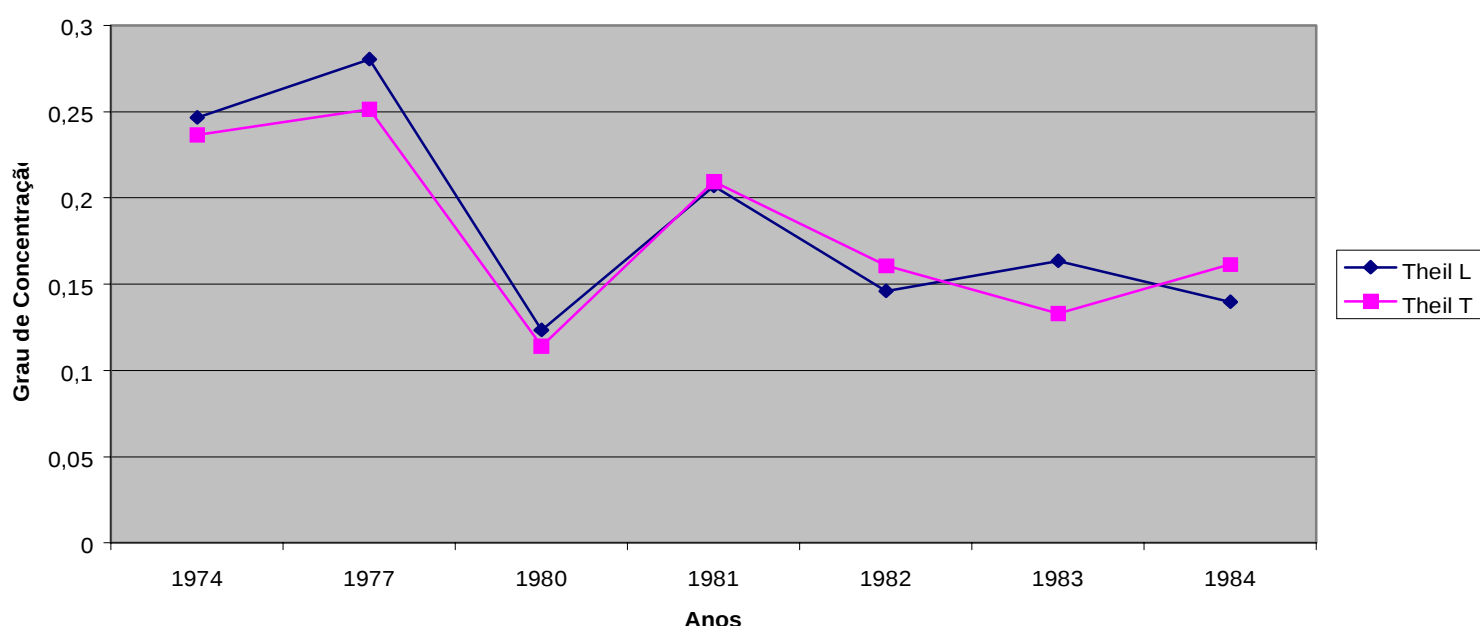
Adaptando-se essa metodologia para a distribuição de ICMS aos municípios, foi elaborada uma série histórica dos *Índices Theil* L e T, adotando-se como valor representativo da renda, $IPM = y_i = Y_m/Y_t$. Essa escolha partiu do princípio de que o IPM (y_i) representa a participação de um determinado município na renda do ICMS distribuída, enquanto a participação de um determinado município na população total do estado, $p_i = P_m/P_t$, foi calculada com base nas informações do IBGE, e nos anos onde não existem dados de recenseamento, foram utilizados os elaborados pelo IPES e pelo extinto Departamento Estadual de Estatística - DEE..

Para efeito de cálculo, o período 1974/2002, foi dividido em duas séries, sendo a primeira 1974 a 1984 e a segunda 1991 a 2002. Essa divisão explica-se pelo fato de que no período 1974 a 1981 a distribuição tinha por critério o Valor Adicionado (decreto-lei 1.216/72), enquanto a partir de 1982, entra em vigor a Emenda Constitucional n.º 17/80, que permite ao Estado legislar sobre até 1/4 da distribuição de ICMS aos municípios. A outra explicação é a falta de dados confiáveis quanto à população dos municípios estaduais, tendo em vista que excetuando-se os anos de 1977 (censo escolar estadual) e 1980 (IBGE), os dados populacionais existentes referem-se a simples projeções do antigo Departamento Estadual de Estatística (DEE), com pequeno grau de confiabilidade. Quanto aos anos de 1991 a 2002, utilizamos os dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento Jones Santos Neves - IPES, mais confiáveis quanto às projeções.

Tabela 6.1 - Grau de Concentração da Distribuição do ICMS - 1974/1984

Anos	Theil L	Theil T
1974	0,246612	0,236575
1977	0,28029	0,25148
1980	0,123403	0,114121
1981	0,207010	0,20948
1982	0,146191	0,160707
1983	0,163494	0,132944
1984	0,139642	0,161487

Gráfico 6.1 - Grau de Concentração Distribuição ICMS 1974 -1984



Como podemos verificar na tabela 6.1 e no gráfico 6.1, ocorrem no período duas grandes variações nos índices Theil. Inicialmente uma expressiva queda entre 1977 e 1980, que pode ser explicada entre outras coisas, pelo fato de que neste ano, especificamente, conforme pode ser visto na tabela 3.2, o IPM de Vitória alcançou um nível bastante baixo em relação à média histórica, diminuindo, conseqüentemente, o grau de concentração. Além do mais, os dados do IBGE quanto à população demonstraram um razoável variação em relação aos dados do censo educacional realizado pelo governo do estado em 1977 e às projeções do DEE, podendo estar perturbando o resultado final. Estas duas situações, demonstram essa primeira variação significativa.

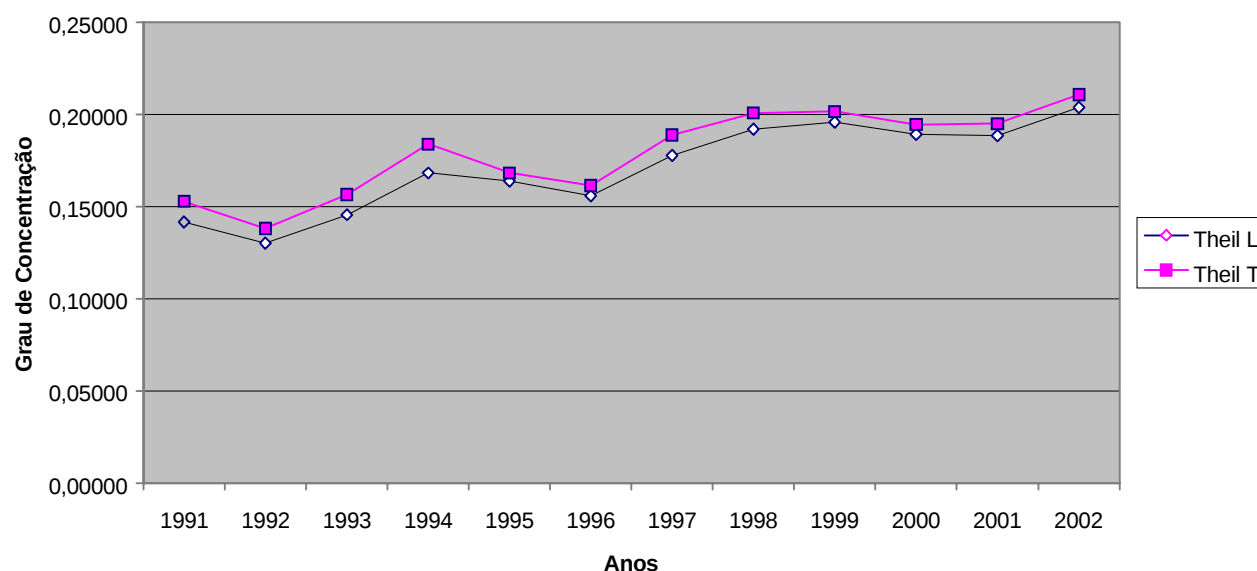
Outra variação expressiva se dá na mudança de legislação ocorrida entre 1981 e 1982, já discutida anteriormente, em que a aplicação da legislação estadual decorrente da autorização contida na Emenda 17/80 impactou positivamente o grau de distribuição do ICMS. Verifica-se que o Theil L em 1981 que era de 0,207, cai para 0,146 em 1982. Por ser mais sensível às variações na parte inferior da distribuição, esse índice tem queda maior que o Theil T, que no período varia de 0,209, para 0,160.

Passada esta queda acentuada, o índice volta a apresentar sinais de crescimento, o que denota a ocorrência de concentração. Entre os anos de 1984 e 1990 não ocorreram alterações na legislação, possibilitando que a análise passe a se concentrar no período 1991 a 2002, conforme segue.

Tabela 6.2 - Grau de concentração da distribuição do ICMS – 1991/2002

Anos	Theil L	Theil T
1991	0,14143	0,15296
1992	0,130066	0,13817
1993	0,145643	0,156527
1994	0,16827	0,183881
1995	0,163867	0,168273
1996	0,155879	0,161473
1997	0,177763	0,18879
1998	0,192032	0,200812
1999	0,195742	0,201553
2000	0,189248	0,194568
2001	0,188561	0,194942
2002	0,203731	0,210753

Gráfico 6.2 - Grau de Concentração da Distribuição de ICMS 1991 - 2002



Como fica bastante claro na tabela 6.2 e como foi demonstrado na tabela 6.1, o modelo atual de distribuição de ICMS aos municípios, adotado no Espírito Santo, apresenta uma tendência de concentração ao longo do tempo, principalmente após a última alteração ocorrida em 1996, que incluiu os parâmetros relacionados à saúde (ver capítulo 3). O Theil L que vinha se comportando na casa dos 0,15 nos anos anteriores a 1997, toma uma aceleração, passando para o patamar de 0,20 a partir de 1998, mantendo-se neste nível até o presente ano. Essa tendência histórica de concentração de receitas, fortalece o discurso dos representantes municipais, no sentido de ser urgente uma reavaliação do modelo.

Numa breve avaliação desse resultado, salta aos olhos a questão relativa à emancipação de 06 municípios ocorrida em 1998. Essa emancipação aliada ao crescimento contínuo do IPM do município de Vitória, explica as alterações ocorridas. É importante assinalar também que o IPM de Vitória atinge seu nível máximo em 1999 (25,682), em consequência do impacto sobre o VA do biênio 1996/1997 e, portanto, sobre o IPM de 1999, do grande desempenho da importação de automóveis ocorrida no período.

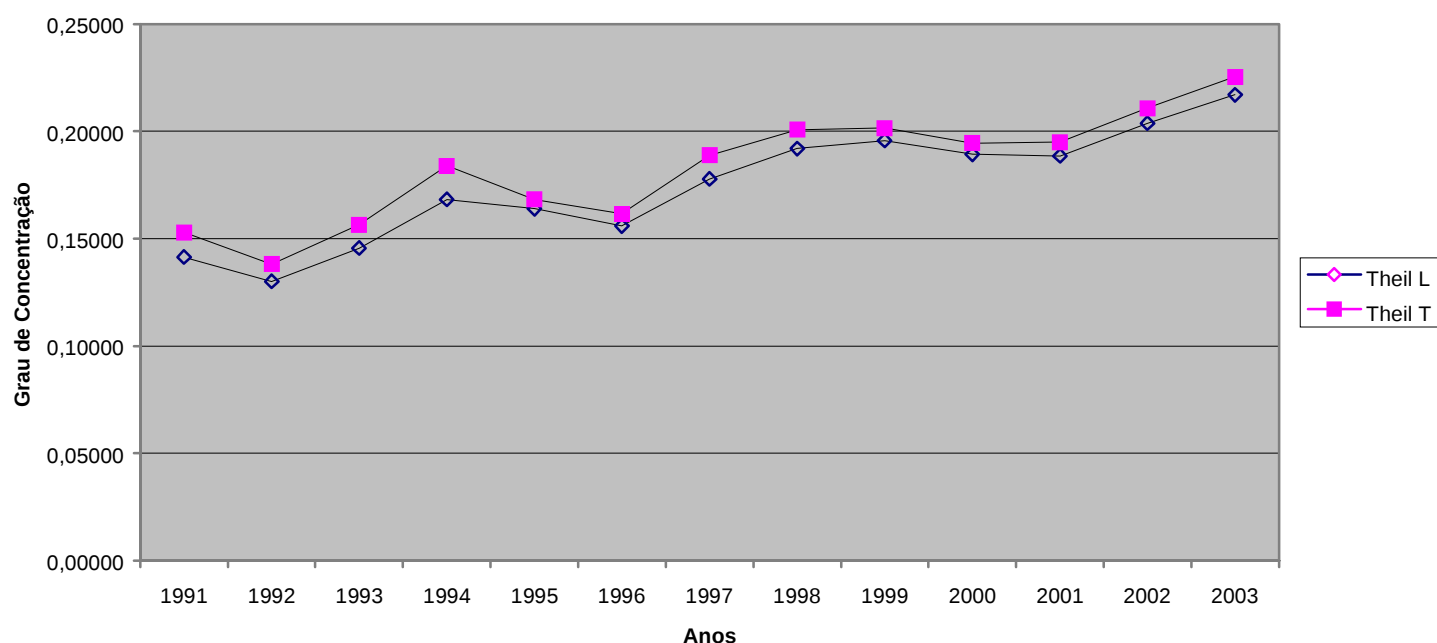
Impactos ocasionais sobre o desempenho do VA são parte inerente ao cálculo do IPM, sendo bastante suavizados com a aplicação do modelo, que reduz em aproximadamente 25%, no caso de Vitória, seu impacto. Preocupante mesmo é o caso da emancipação de municípios. Nesse caso, tema diretamente ligado às legítimas aspirações políticas de uma determinada região pode se traduzir em perda geral para os municípios situados na cauda da distribuição, visto que a divisão se dá sobre a parcela redistributiva do IPM, afetando muito pouco o VA, ou seja, o produto gerado.

O gráfico a seguir, reproduz a série indicada, incluindo-se os índices provisórios para 2003, e onde é possível visualizar um fortalecimento da tendência de concentração na distribuição. Ao se calcular o índice de Theil para a distribuição de 2003 encontra-se os seguintes valores:

$$\text{Theil L} = 0,216961$$

$$\text{Theil T} = 0,225384$$

Gráfico 6.3 - Série Theil 1991 - 2003



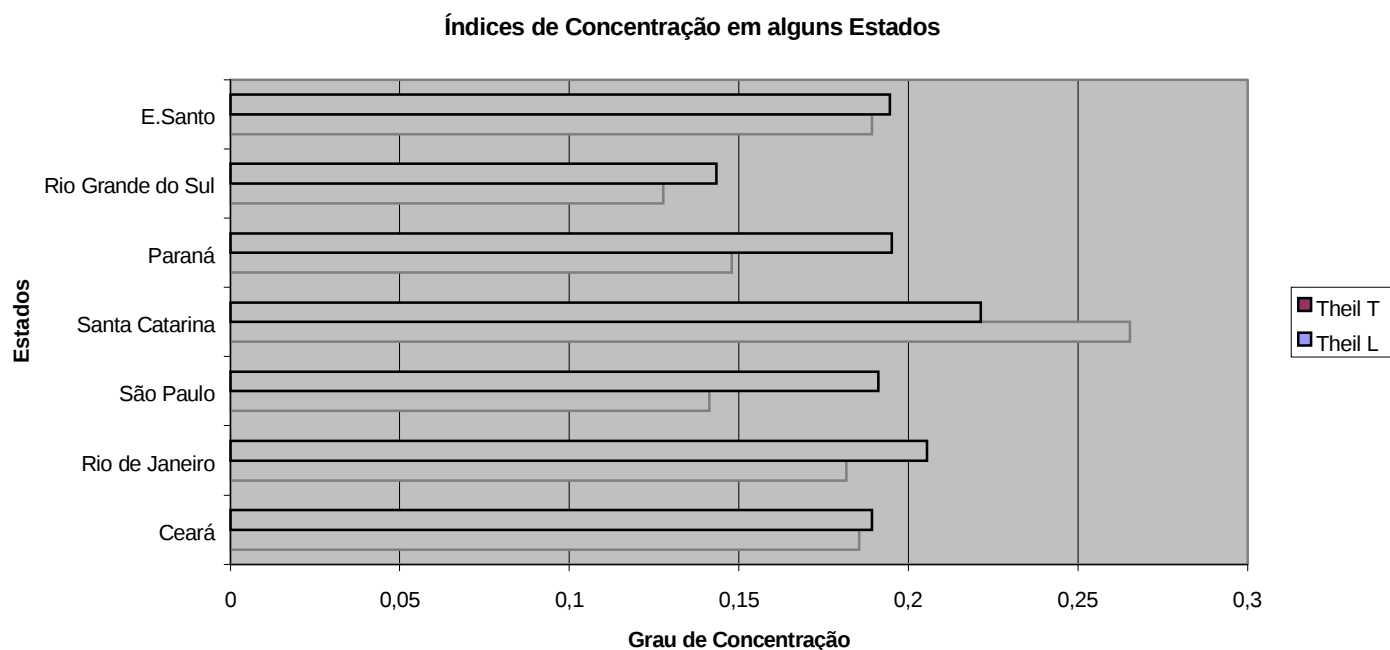
Visando uma comparação de grau de concentração de distribuição de ICMS entre alguns estados brasileiros, foi utilizada a mesma metodologia de cálculo dos Índices Theil L e T para o ano de 2000, conforme tabela 6.3 e gráfico a seguir:

Tabela 6.3 - Índice de Concentração de Theil para alguns Estados selecionados

Estados	Theil L	Theil T
Ceará	0,18546	0,189249
Rio de Janeiro	0,181703	0,205531
São Paulo	0,141261	0,191228
Santa Catarina	0,265327	0,221345
Paraná	0,147918	0,195112
Rio Grande do Sul	0,127791	0,143315
Espírito Santo	0,189248	0,194568

Como fica bastante visível na tabela, os índices do Espírito Santo estão compatíveis com alguns estados, destoando-se o caso de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A explicação para este fenômeno é simples: Enquanto o Rio Grande do Sul se utiliza do parâmetro população no cálculo do IPM, o mesmo não é feito em Santa Catarina. O interessante deste

resultado, é que apesar de ter uma estrutura urbana bastante descentralizada, em que a Capital não é o maior município e também não detém o maior IPM, Santa Catarina usa o Valor Adicionado como seu maior parâmetro (85%), dividindo igualitariamente os restantes 15%.



Para um melhor entendimento quanto a comparação entre esses estados, torna-se necessário a explicitação dos parâmetros da legislação de distribuição de ICMS de cada um, conforme a seguir:

- a) Ceará
 - Valor Adicionado – 75%;
 - População do município – 5%;
 - Cota Fixa – 7,5%;
 - Gasto em Educação sobre Receita Corrente Total – 12,5%.
- b) Espírito Santo
 - Valor Adicionado – 75%;
 - Área do município – 5%;
 - N° de propriedades agrícolas – 7%;
 - Valor da produção agrícola – 6%;
 - Gasto em saúde – 3%;
 - Participação em consórcio de saúde – 1%;
 - Gestão avançada em saúde – 3%
- c) Paraná
 - Valor Adicionado – 75%;
 - Cota Fixa – 2%;
 - Área do município – 2%;
 - Área cultivada – 2%;
 - N° de propriedades agrícolas – 8%;
 - Área de preservação – 2,5%;
 - Área e qualidade de mananciais – 2,5%;
 - População rural – 6%

- d) Rio de Janeiro {
 - Valor Adicionado – 75%;
 - População – 6,94%;
 - Cota Fixa – 8,18%;
 - Área do município – 7,7%;
 - Índice inverso do Valor Adicionado – 1,73%;
 - Participação da Receita Própria na arrecadação – 0,45%

- e) Rio Grande do Sul {
 - Valor Adicionado – 75%;
 - População do município – 7%;
 - Área do município – 7%;
 - N° de propriedades rurais – 5%;
 - Produtividade primária – 3,5%;
 - Inverso da taxa de evasão escolar – 1,0%;
 - Inverso do coeficiente de mortalidade infantil – 1,0%;
 - Pontuação no projeto parceria – 0,5%

- f) Santa Catarina {
 - Valor Adicionado – 85%;
 - Cota fixa – 15%;

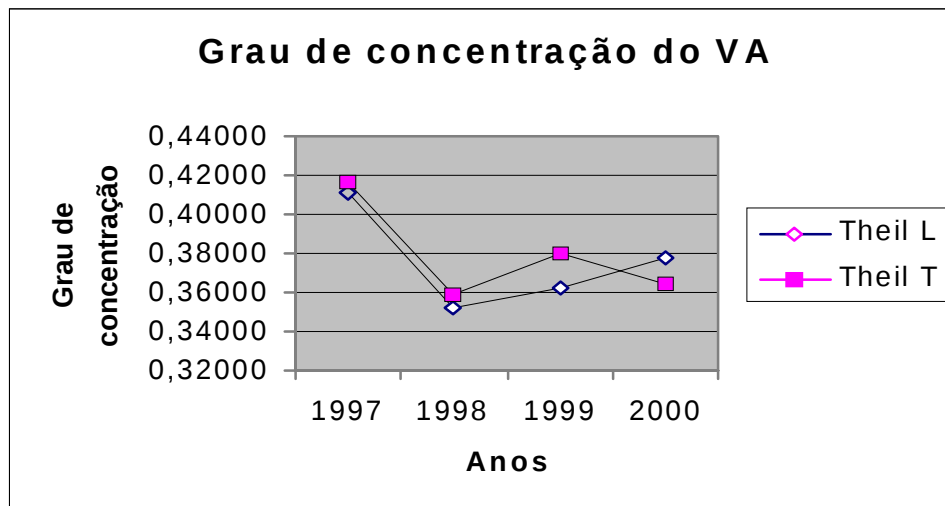
- g) São Paulo {
 - Valor Adicionado – 13%;
 - População – 13%;
 - Cota fixa – 2%;
 - Receita tributária própria – 5%;
 - Área cultivada – 3%;
 - Área de preservação – 0,5%;
 - Área inundada por hidrelétricas – 0,5%

6.2 – Distribuição de IPM em relação à distribuição do Valor Adicionado

Ao mesmo tempo que se detecta uma tendência histórica ao aumento das desigualdades na distribuição de ICMS com base no modelo atual, quando confrontados com a distribuição baseada somente no Valor Adicionado, defendida pelos municípios industrializados, verifica-se que neste caso o grau de desigualdade é gritantemente perverso. Na tabela abaixo, é mostrada uma série de 04 anos de índices *Theil* calculados para o VA.

Tabela 6.4 - Grau de Concentração da Distribuição por V. A.

Anos	Theil L	Theil T
1997	0,41101	0,416182
1998	0,35251	0,358383
1999	0,36189	0,380291
2000	0,37798	0,364751



Uma simples comparação dos dados dessa distribuição com a distribuição com base no IPM, mostra que a opção pelo modelo de $\frac{3}{4}$ baseados no Valor Adicionado e $\frac{1}{4}$ baseado em legislação estadual, com utilização de indicadores sócio-econômicos como parâmetros de cálculo de participação, tem plenas vantagens sobre o modelo baseado tão somente no Valor Adicionado. Enquanto no primeiro o índice Theil de desigualdade está na casa dos 0,15 a 0,20, o segundo tem índice Theil bastante mais elevado, na casa dos 0,35 a 0,40. A queda ocorrida no índice entre os anos de 1997 e 1998, explica-se pela emancipação de 06 municípios, o que impactou positivamente o cálculo do índice.

O interessante a notar, é que enquanto o índice Theil da distribuição do Valor Adicionado é impactado positivamente pela emancipação de municípios, o índice Theil da distribuição do IPM é impactado de maneira negativa. Enquanto o primeiro sofre uma queda na desigualdade, o segundo aponta um crescimento na desigualdade. Ora, se considerarmos que o segundo tem associado a seu cálculo, uma série de parâmetros com características redistributivas, e aumenta a desigualdade quando aumenta o número de municípios, significa que o impacto está se dando naqueles parâmetros da parcela estadual do IPM, que atuam de maneira expressiva na definição do IPM nos municípios de menor Valor Adicionado. São os situados na parte inferior da distribuição os mais afetados pela emancipação.

Ao contrário, no caso do Valor Adicionado, a emancipação de municípios diminui a desigualdade, indicando uma possível redistribuição do produto. Obviamente que essa situação pode levar a uma proliferação artificial de municípios, em que determinados

municípios fortes economicamente, se emancipam deixando para trás municípios economicamente fracos. Isso pode ocorrer principalmente naquelas regiões onde a existência de uma área industrial concentrada numa parte do município, se emancipa, legando a antiga sede municipal a condição de município dormitório. Excetuando-se essa condição, verifica-se que a emancipação afeta mais fortemente os parâmetros redistributivos que o Valor Adicionado, que tem caráter compensatório.

Esse é mais um claro indício de que a emancipação indiscriminada de municípios somente redistribui a pobreza, criando mais despesas em regiões já enfraquecidas, não afetando os municípios melhor aquinhoados economicamente. Portanto, a defesa da emancipação como uma forma de melhorar o desempenho econômico e social de um determinado município, pode ser considerado, nessas condições, uma falácia.

6.3 – Distribuição com base no Índice de Desenvolvimento Urbano – IDU.

O Instituto de Pesquisas e Planejamento “Jones Santos Neves” – IPES, calculou o Índice de Desenvolvimento Urbano – IDU para os municípios do Estado do Espírito Santo referente ao ano de 2000. Este índice nos dá uma boa medida das necessidades de investimento nos municípios capixabas através da utilização de indicadores sociais e de infra-estrutura, sendo que o índice próximo a zero indica elevada necessidade de investimentos sociais e de infra-estrutura urbana, enquanto o índice próximo à unidade reflete uma comunidade bem atendida neste aspecto.

Uma simples comparação entre o IPM e o respectivo IDU de cada município (tabela 6.5), nos mostra uma situação de grave comprometimento da capacidade de investimento dos municípios. Efetuando-se um cálculo da correlação existente entre os dois índices, chega-se ao seguinte resultado.

Correlação entre IPM e IDU - 2000

	<i>Coluna 1</i>	<i>Coluna 2</i>
<i>Coluna 1</i>	1	
<i>Coluna 2</i>	0,586482	1

Tabela 6.5 - Relação entre IPM e IDU - 2000

Em %

M U N I C Í P I O	I P M (%)	I D U
AFONSO CLAUDIO	0,742	0,2799
AGUA DOCE DO NORTE	0,371	0,1364
AGUIA BRANCA	0,395	0,0777
ALEGRE	0,586	0,4003
ALFREDO CHAVES	0,357	0,2479
ALTO RIO NOVO	0,204	0,2246
ANCHIETA	1,512	0,4066
APIACA	0,272	0,4438
ARACRUZ	4,795	0,5112
ATILIO VIVACQUA	0,333	0,2779
BAIXO GUANDU	1,554	0,3861
BARRA DE SAO FRANCISCO	0,765	0,3405
BOA ESPERANÇA	0,395	0,3513
BOM JESUS DO NORTE	0,223	0,5606
BREJETUBA	0,452	0,1145
CACH. ITAPEMIRIM	4,176	0,5866
CARIACICA	3,386	0,3964
CASTELO	0,961	0,4488
COLATINA	3,086	0,5802
CONC. DA BARRA	0,889	0,4153
CONC. CASTELO	0,399	0,2512
DIVINO SÃO LOURENÇO	0,127	0,1539
DOMINGOS MARTINS	0,95	0,2144
DORES DO RIO PRETO	0,144	0,2198
ECOPORANGA	0,782	0,2862
FUNDÃO	0,372	0,4182
GUAÇUI	0,396	0,5145
GUARAPARI	0,896	0,4803
IBATIBA	0,429	0,312
IBIRACU	0,277	0,4561
IBITIRAMA	0,235	0,1294
ICONHA	0,305	0,3448
IRUPI	0,318	0,1351
ITAGUAÇU	0,402	0,2632
ITAPEMIRIM	0,669	0,4055
ITARANA	0,314	0,2637
IUNA	0,52	0,2693
JAGUARE	0,754	0,2411
JERONIMO MONTEIRO	0,176	0,4155
JOÃO NEIVA	0,457	0,5307
LARANJA DA TERRA	0,293	0,1725
LINHARES	3,238	0,4831
MANTENOPOLIS	0,349	0,3116
MARATAIZES	0,362	0,3454
MARECHAL FLORIANO	0,725	0,1916
MARILANDIA	0,409	0,1914
MIMOSO DO SUL	0,706	0,3004
MONTANHA	0,387	0,3962
MUCURICI	0,238	0,298
MUNIZ FREIRE	0,445	0,2043
MUQUI	0,349	0,3909
NOVA VENECIA	1,257	0,3634
PANCAS	0,667	0,2442
PEDRO CANARIO	0,405	0,4258
PINHEIRO	0,516	0,4474
PIUMA	0,253	0,5367
PONTO BELO	0,173	0,2711
PRESIDENTE KENNEDY	0,294	0,1363
RIO BANANAL	0,782	0,1245
RIO NOVO DO SUL	0,237	0,3196
SANTA LEOPOLDINA	0,618	0,3479
SANTA MARIA DE JETIBA	1,031	0,156
SANTA TERESA	0,779	0,35
SÃO DOMINGOS DO NORTE	0,272	0,2542
SÃO GABRIEL DA PALHA	0,677	0,3214
SÃO JOSE DO CALÇADO	0,316	0,317
SÃO MATEUS	1,759	0,3356
SÃO ROQUE DO CANAÃ	0,312	0,186
SERRA	12,557	0,5026
SOORETAMA	0,414	0,3879
VARGEM ALTA	0,693	0,206
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	0,684	0,4302
VIANA	1,137	0,3481
VILA PAVÃO	0,237	0,1442
VILA VALERIO	0,535	0,151
VILA VELHA	5,92	0,6506
VITÓRIA	25,598	0,9046

Fonte: IPM – Secretaria de Estado da Fazenda

IDU – Instituto de Pesquisa e Planejamento “Jones Santos Neves” - IPES

A correlação é utilizada para determinar se dois conjuntos de dados se movem juntos, isto é, se os maiores valores de um conjunto estão associados com os maiores valores do outro (correlação positiva), se os menores valores de um conjunto estão associados com os maiores valores do outro (correlação negativa), ou se os valores dos dois conjuntos não se relacionam (correlação próxima a zero). A interseção da coluna 1 com a coluna 2 reflete o resultado da correlação, que aparece somente uma vez, já que se repete na outra interseção.

O resultado acima indica uma correlação positiva média entre o IPM e o IDU, o que talvez explique a capacidade de investimento de alguns municípios. Se o cálculo for feito com o inverso do IDU, ou seja $1 - \text{IDU}$, chega-se ao seguinte resultado:

Correlação entre IPM e $(1 - \text{IDU})$ - 2000

	<i>Coluna 1</i>	<i>Coluna 2</i>
<i>Coluna 1</i>	1	
<i>Coluna 2</i>	-0,58648	1

Esse resultado representa o inverso da correlação anterior, indicando que a necessidade investimentos em diversos municípios estaduais tem uma correlação média negativa com a capacidade de gerar recursos via transferência de ICMS. Isto explica em parte o resultado do índice de concentração calculado a seguir.

O índice Theil L dessa distribuição é extremamente alto, (0,69512) fato comprovante da maciça diferença de capacidade de investimento entre os municípios capixabas. Para o cálculo considerou-se que a renda é dada pelo IPM e o parâmetro populacional pode ser substituído pelo IDU, já que este indicador caracteriza-se por espelhar uma necessidade de investimentos da comunidade..

6.4 - Relação entre a distribuição pelo IPM e o IDS

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Jones Santos Neves - IPES vem calculando de forma sistemática alguns indicadores sociais para o Estado do Espírito Santo. Entre esses indicadores, podemos citar o Índice de Desenvolvimento Social - IDS. Segundo o IPES "*O Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do Espírito Santo (IDS-ES), 2000 é*

um índice sintético que incorpora um conjunto de indicadores socio-econômicos que refletem o processo de desenvolvimento social dos municípios. Foi construído pela síntese dos índices de Saúde, Educação, Renda e Segurança.

O IDS-ES tem por finalidade estabelecer um parâmetro-síntese que possa servir de referencial para a classificação e hierarquização dos municípios do Estado, no que diz respeito à dimensão social.

Por definição, o IDS-ES apresenta um campo de variação de 0 (zero) a 1 (um), indicando situações-limites de menor e de maior desenvolvimento social, respectivamente.

As páginas seguintes apresentam as planilhas do IDS-ES com valor e posição no ranking para cada um dos 77 municípios do Espírito Santo e o mapa temático correspondente.

Tabela 6.6 - Ranking do Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do Espírito Santo - IDS-ES 2000

Municípios	IDS-ES	Ranking
Vitória	0,6543	1º
Vila Velha	0,6125	2º
São Roque do Canaã	0,5195	3º
Alfredo Chaves	0,4526	4º
Itarana	0,4434	5º
Colatina	0,4380	6º
Piúma	0,4313	7º
Ponto Belo	0,4283	8º
Santa Teresa	0,4208	9º
Bom Jesus do Norte	0,4059	10º
Água Doce do Norte	0,4043	11º
Itaguaçu	0,4036	12º
Apiacá	0,4006	13º
Muqui	0,3983	14º
Cariacica	0,3822	15º
Cachoeiro de Itapemirim	0,3820	16º
Castelo	0,3763	17º
Mucurici	0,3709	18º
Laranja da Terra	0,3679	19º
Venda Nova do Imigrante	0,3679	19º
Marilândia	0,3671	20º
Santa Maria de Jetibá	0,3582	21º
Dores do Rio Preto	0,3544	22º
Guarapari	0,3521	23º
João Neiva	0,3504	24º
Serra	0,3485	25º
Rio Novo do Sul	0,3453	26º
Anchieta	0,3434	27º
Iconha	0,3434	27º
Aracruz	0,3363	28º
Jerônimo Monteiro	0,3363	28º
Vargem Alta	0,3314	29º
Marechal Floriano	0,3290	30º
São José do Calçado	0,3260	31º
TOTAL DO ESTADO	0,3212	
Ibiraçu	0,3202	32º
Atílio Vivacqua	0,3184	33º
São Domingos do Norte	0,3182	34º
Santa Leopoldina	0,3177	35º
Montanha	0,3163	36º
Vila Pavão	0,3163	36º
Mimoso do Sul	0,3132	37º
Domingos Martins	0,3113	38º
Nova Venécia	0,3094	39º
Pinheiros	0,3024	40º
Divino de São Lourenço	0,2990	41º

continua

Tabela 6.6 - Ranking do Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do Espírito Santo - IDS-ES 2000

conclusão

Municípios	IDS-ES	Ranking
Viana	0,2932	42º
Conceição do Castelo	0,2897	43º
Afonso Cláudio	0,2871	44º
Alegre	0,2858	45º
São Gabriel da Palha	0,2784	46º
Água Branca	0,2779	47º
Fundão	0,2735	48º
Marataízes	0,2691	49º
Guaçuí	0,2594	50º
Rio Bananal	0,2507	51º
Presidente Kennedy	0,2493	52º
Brejetuba	0,2481	53º
Linhares	0,2422	54º
Boa Esperança	0,2380	55º
Vila Valério	0,2329	56º
Baixo Guandu	0,2323	57º
Itapemirim	0,2321	58º
Muniz Freire	0,2200	59º
Barra de São Francisco	0,2187	60º
Ecoporanga	0,2173	61º
Ibatiba	0,2134	62º
Pancas	0,2069	63º
Sooretama	0,2035	64º
Irupi	0,2026	65º
São Mateus	0,1986	66º
Alto Rio Novo	0,1933	67º
Iúna	0,1884	68º
Jaguaré	0,1857	69º
Ibitirama	0,1752	70º
Pedro Canário	0,1678	71º
Mantenópolis	0,1511	72º
Conceição da Barra	0,1483	73º

Fonte: IPES

Tabela 6.7 - Índices que compõem o Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do Espírito Santo - IDS 2000

Municípios	Saúde	Educação	Renda	Segurança	IDS	Posição no Ranking
Afonso Cláudio	0,7862	0,2383	0,0737	0,0501	0,2871	44º
Água Doce do Norte	0,1785	0,2808	0,1577	1,0000	0,4043	11º
Águia Branca	0,3838	0,2610	0,1691	0,2975	0,2779	47º
Alegre	0,5189	0,3657	0,1528	0,1059	0,2858	45º
Alfredo Chaves	0,5992	0,3816	0,2265	0,6031	0,4526	4º
Alto Rio Novo	0,2113	0,2373	0,2056	0,1188	0,1933	67º
Anchieta	0,6334	0,4698	0,2009	0,0695	0,3434	27º
Apiacá	0,7520	0,3934	0,0802	0,3767	0,4006	13º
Aracruz	0,3633	0,5474	0,3609	0,0736	0,3363	28º
Atilio Vivacqua	0,7453	0,4047	0,0886	0,0348	0,3184	33º
Baixo Guandu	0,3320	0,3375	0,1285	0,1310	0,2323	57º
Barra de São Francisco	0,3008	0,3390	0,1074	0,1277	0,2187	60º
Boa Esperança	0,3679	0,3511	0,1059	0,1269	0,2380	55º
Bom Jesus do Norte	0,5875	0,5932	0,2150	0,2280	0,4059	10º
Brejetuba	0,7862	0,0274	0,0737	0,1051	0,2481	53º
Cachoeiro de Itapemirim	0,5312	0,5681	0,3916	0,0372	0,3820	16º
Cariacica	0,5955	0,5381	0,3465	0,0485	0,3822	15º
Castelo	0,7616	0,4554	0,2195	0,0687	0,3763	17º
Colatina	0,9098	0,5039	0,2946	0,0437	0,4380	6º
Conceição da Barra	0,0849	0,3449	0,1037	0,0598	0,1483	73º
Conceição do Castelo	0,6631	0,3541	0,1238	0,0178	0,2897	43º
Divino de São Lourenço	0,4360	0,2168	0,0452	0,4980	0,2990	41º
Domingos Martins	0,7619	0,2570	0,1739	0,0525	0,3113	38º
Dores do Rio Preto	0,3133	0,2689	0,1686	0,6669	0,3544	22º
Ecoporanga	0,2721	0,3106	0,0617	0,2247	0,2173	61º
Fundão	0,3470	0,4791	0,2454	0,0226	0,2735	48º
Guaçuí	0,3392	0,3886	0,2491	0,0606	0,2594	50º
Guarapari	0,5685	0,4825	0,3179	0,0396	0,3521	23º
Ibatiba	0,4189	0,2197	0,1779	0,0372	0,2134	62º
Ibiraçu	0,3653	0,4976	0,3652	0,0525	0,3202	32º
Ibitirama	0,2607	0,1015	0,1987	0,1399	0,1752	70º
Iconha	0,6578	0,3849	0,2621	0,0687	0,3434	27º
Irupi	0,3962	0,1108	0,1176	0,1859	0,2026	65º
Itaguaçu	0,9350	0,3497	0,1850	0,1447	0,4036	12º
Itapemirim	0,4747	0,2615	0,1443	0,0477	0,2321	58º
Itarana	1,0000	0,3370	0,2847	0,1520	0,4434	5º
Iúna	0,3962	0,1927	0,1176	0,0469	0,1884	68º
Jaguaré	0,1502	0,2794	0,2783	0,0348	0,1857	69º
Jerônimo Monteiro	0,6469	0,4104	0,1301	0,1576	0,3363	28º
João Neiva	0,4769	0,5846	0,3003	0,0396	0,3504	24º
Laranja da Terra	0,8034	0,2417	0,1816	0,2449	0,3679	19º
Linhares	0,2765	0,4352	0,2135	0,0437	0,2422	54º
Mantenópolis	0,1295	0,2756	0,0827	0,1164	0,1511	72º
Marataízes	0,4747	0,3491	0,1443	0,1083	0,2691	49º
Marechal Floriano	0,7619	0,3406	0,1739	0,0396	0,3290	30º

continua

Tabela 6.7 - Índices que compõem o Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do Espírito Santo - IDS 2000

						conclusão
Municípios	Saúde	Educação	Renda	Segurança	IDS	Posição no Ranking
Marilândia	0,4603	0,4021	0,2592	0,3468	0,3671	20°
Mimoso do Sul	0,7453	0,3342	0,1134	0,0598	0,3132	37°
Montanha	0,6480	0,3823	0,1186	0,1164	0,3163	36°
Mucurici	0,6827	0,3015	0,0952	0,4042	0,3709	18°
Muniz Freire	0,4675	0,2321	0,0794	0,1011	0,2200	59°
Muqui	0,6711	0,4088	0,1545	0,3589	0,3983	14°
Nova Venécia	0,5679	0,3796	0,1687	0,1213	0,3094	39°
Pancas	0,4603	0,2258	0,0961	0,0453	0,2069	63°
Pedro Canário	0,1088	0,3024	0,2348	0,0251	0,1678	71°
Pinheiros	0,6361	0,3363	0,1516	0,0857	0,3024	40°
Piúma	0,5856	0,4769	0,1922	0,4705	0,4313	7°
Ponto Belo	0,6827	0,3331	0,0952	0,6023	0,4283	8°
Presidente Kennedy	0,4743	0,2485	0,0780	0,1964	0,2493	52°
Rio Bananal	0,3470	0,2531	0,2102	0,1924	0,2507	51°
Rio Novo do Sul	0,6438	0,3920	0,1951	0,1504	0,3453	26°
Santa Leopoldina	1,0000	0,1526	0,0623	0,0558	0,3177	35°
Santa Maria de Jetibá	1,0000	0,1252	0,2042	0,1035	0,3582	21°
Santa Teresa	0,9849	0,3988	0,2113	0,0881	0,4208	9°
São Domingos do Norte	0,5360	0,3354	0,2946	0,1067	0,3182	34°
São Gabriel da Palha	0,4878	0,3612	0,1862	0,0784	0,2784	46°
São José do Calçado	0,7560	0,3775	0,1024	0,0679	0,3260	31°
São Mateus	0,1008	0,4363	0,2023	0,0550	0,1986	66°
São Roque do Canaã	0,9849	0,3755	0,2113	0,5061	0,5195	3°
Serra	0,4456	0,5974	0,3390	0,0121	0,3485	25°
Sooretama	0,3339	0,2124	0,2135	0,0542	0,2035	64°
Vargem Alta	0,7453	0,3091	0,1905	0,0808	0,3314	29°
Venda Nova do Imigrante	0,6651	0,4800	0,2943	0,0323	0,3679	19°
Viana	0,4788	0,4928	0,1735	0,0275	0,2932	42°
Vila Pavão	0,5679	0,2117	0,1687	0,3169	0,3163	36°
Vila Valério	0,4420	0,1648	0,1987	0,1261	0,2329	56°
Vila Velha	0,8119	0,8668	0,7380	0,0331	0,6125	2°
Vitória	0,6173	1,0000	1,0000	0,0000	0,6543	1°
Total do Estado	0,4859	0,4967	0,2624	0,0396	0,3212	

Fonte: IPES

Fazendo uma análise dos resultados, o IPES destacou os seguintes pontos:

- Mais da metade dos municípios (55,8%) apresenta IDS abaixo da média do Estado.
- A maior parte dos municípios (72,7%) encontra-se nos grupos intermediários (2° e 3° grupos).

- Vitória, Vila Velha e São Roque do Canaã são os únicos municípios que se encontram no 1º grupo de IDS (o de melhor classificação). Ainda assim, os índices desses municípios estão bem abaixo do valor máximo atribuído ao IDS (1,000). Isto se dá porque esses municípios apresentaram índices relativamente baixos em algumas das dimensões consideradas, comprometendo o resultado do índice geral. Os índices de Segurança foram os principais responsáveis pelo comprometimento do valor do IDS nos municípios de Vitória e Vila Velha.

Por outro lado, alguns municípios menores, como Água Doce do Norte, Alfredo Chaves e Ponto Belo, tiveram boa classificação no ranking em virtude, principalmente, de seus bons resultados nos índices de Segurança.

- Enquanto o 1º grupo (o de melhor IDS) apresenta apenas 3,9% do total dos municípios do Estado, o número de municípios incluídos no 4º grupo (o de pior classificação) corresponde a 23,4% dos municípios.

O município de Conceição da Barra aparece com o IDS mais desfavorável (0,1483), ficando em último lugar com índices baixos em todas as dimensões. Seu IDS corresponde a 22,7% do IDS de Vitória, o município que lidera o ranking.

Para que os resultados dos IDS's municipais possam ser melhor compreendidos, é necessário que se analise o comportamento dos índices das diferentes dimensões consideradas.

As principais conclusões obtidas são:

1. Os índices que agrupam o maior número de municípios em condições desfavoráveis são os relativos à dimensão **Renda** e à dimensão **Educação**. Quanto aos índices de **Renda**, apenas o município de Vitória encontra-se no 1º grupo. A grande maioria, 63 municípios (81,8% do total), encontram-se no 3º e no 4º grupos; o último grupo, que engloba os municípios de piores índices, reúne 28 municípios, correspondentes a 36,4% do total. As principais variações dos índices de Renda observam-se entre os três primeiros colocados — Vitória, Vila Velha e Cachoeiro de Itapemirim —, que apresentam diferenças significativas. Basta dizer que o índice de Cachoeiro de Itapemirim, não obstante à 3ª posição ocupada por município, corresponde a apenas 39% do apresentado pelo município de Vitória, o primeiro colocado no ranking. O município de Divino de São Lourenço

aparece em último lugar no ranking de **Renda**, com um índice que corresponde a 4,5% do de Vitória.

2. Os índices de **Educação** sugerem enorme desigualdade entre os municípios. Apenas 2 municípios, Vitória e Vila Velha, representando 2,6% do total, estão classificados no 1º grupo, o de situação mais favorável. Mais de 80% dos municípios incluem-se no 3º e no 4º grupo, sendo que 24,7% estão classificados no 4º grupo, que abrange os municípios de piores índices nesta dimensão. O município de Brejetuba é o último do ranking de Educação, com índice correspondente a apenas 2,7% do de Vitória, o primeiro colocado.
3. Os índices de **Saúde** são responsáveis pela inclusão de um número maior de municípios nos dois melhores grupos de classificação: 42 municípios, correspondendo a 54,5% do total de municípios do Estado. No 1º grupo, o de melhores índices, encontram-se 19 municípios, correspondendo a 24,7% do total. Destacam-se, dentre eles, os municípios de Itarana, Santa Leopoldina e Santa Maria de Jetibá, todos com pontuação máxima. No 4º grupo, referente aos piores níveis de classificação, estão 10 municípios, correspondendo a 13% do total. O município de Conceição da Barra, último no ranking de saúde, apresenta um índice que corresponde a 8,5% dos índices apresentados pelos três municípios que lideram o ranking.
4. Os índices de **Segurança** incluem apenas 4 municípios no 1º grupo, os de melhor classificação: Água Doce do Norte, Dores do Rio Preto, Alfredo Chaves e Ponto Belo. Deve-se observar que são, de fato, municípios com pouca população e baixa ocorrência de casos de violência. A grande maioria encontra-se no 2º grupo (61 municípios, correspondendo a 79,2% do total). No 4º grupo, o de situação mais desfavorável, ou seja, de piores índices de Segurança, encontram-se os municípios de Conceição do Castelo, Serra e Vitória. Vale registrar que nestes três municípios as principais causas de morte violenta são os homicídios, seguidos dos acidentes de transportes. Vitória, a capital, é o município classificado em último lugar na dimensão Segurança, com índice correspondente ao pior valor considerado (0,0000).

Partindo dessa análise, foi elaborada uma planilha, correlacionando os IDS e os IPM de cada município capixaba. A idéia é de se tentar verificar se existe correlação entre distribuição de ICMS e o Índice de Desenvolvimento Social, tendo em vista que os municípios com melhor

participação na distribuição do ICMS, em tese, teriam condições de oferecer melhores serviços à comunidade.

Realizado o teste estatístico de correlação, chega-se ao seguinte resultado:

	<i>Coluna 1</i>	<i>Coluna 2</i>
Coluna 1	1	
Coluna 2	0,450671	1

Por este resultado, fica claro a existência de correlação positiva, mas de fraca intensidade, o que explica em parte, a necessidade de ser reforçada a redistribuição de receitas públicas no Estado. Reforça também a tese de que a criação de municípios indiscriminadamente, sem que os mesmos tenham capacidade econômica de sustentação, cria verdadeiros primos pobres, pequenas comunidades ou cidades dormitório, que não conseguem prover seus habitantes dos requisitos mínimos de cidadania.

O mapa a seguir reproduz o Índice de Desenvolvimento Social, ilustrando o relatado acima.

IDS - MAPA TEMÁTICO



6.5 – Relação entre a distribuição pelo IPM e a Renda *per capita*

O quadro a seguir apresenta os valores relativos à população, IPM e renda *per capita* dos municípios para o ano de 1997, conforme cálculo do IPES. Utilizando a metodologia de cálculo de desigualdade, índices Theil L e T, calculou-se o grau de desigualdade da distribuição de renda, conforme abaixo:

$$\begin{aligned}\text{Theil L} &= 0,190638 \\ \text{Theil T} &= 0,213920\end{aligned}$$

Como pode ser comparado, este cálculo mostra um resultado pior do que a distribuição através do IPM, o que sinaliza no sentido de que a distribuição de renda no Espírito Santo tem perfil de maior concentração do que a apropriação *per capita* de ICMS. Este é, seguramente, um resultado que demanda maiores estudos da área sócio-econômica do Estado, visto suas repercussões sobre os resultados das políticas públicas.

Tentando relacionar a distribuição do ICMS com a distribuição de renda, aplicou-se o teste estatístico de correlação do Excel nas duas distribuições, chegando-se ao seguinte resultado:

	<i>Coluna 1</i>	<i>Coluna 2</i>
Coluna 1	1	
Coluna 2	0,677498	1

Este resultado mostra uma correlação moderadamente positiva entre a distribuição do ICMS e a renda *per capita*. A correlação positiva entre essas duas distribuições é sempre esperada, por terem base econômica similar.

Tabela 6.8 – Renda per capita dos municípios do Espírito Santo - 1997

Município	População	IPM	Renda per capita 1997 (R\$ 1.000,00)
Afonso Cláudio	41.111	0.870	3.82
Água Doce do Norte	12.785	0.408	2.1
Águia Branca	9.737	0.371	2.27
Alegre	31.804	0.615	2.47
Alfredo Chaves	13.216	0.461	2.97
Alto Rio Novo	7.106	0.361	2.28
Anchieta	17.760	1.343	14.52
Apiacá	7.043	0.178	2.69
Aracruz	60.736	7.620	18.92
Atílio Vivacqua	7.334	0.262	4.16
Baixo Guandu	26.876	1.527	3.07
Barra de São Francisco	36.864	0.806	2.55
Boa Esperança	13.344	0.391	2.52
Bom Jesus do Norte	8.759	0.198	2.63
Cachoeiro de Itapemirim	156.000	4.314	5.9
Cariacica	306.686	4.021	2.88
Castelo	30.299	0.871	4.09
Colatina	106.507	2.877	4.42
Conceição da Barra	25.692	0.790	4.44
Conceição do Castelo	10.314	0.379	3.77
Divino de São Lourenço	4.489	0.194	3.14
Domingos Martins	27.176	1.055	4.63
Dores do Rio Preto	5.774	0.256	3.66
Ecoporanga	22.416	0.768	3.14
Fundão	11.727	0.330	3.44
Guaçuí	24.177	0.884	3.25
Guarapari	77.112	0.806	3.42
Ibatiba	17.184	0.349	2.99
Ibiracu	9.785	0.310	5.16
Ibitirama	8.261	0.279	2.68
Iconha	11.208	0.377	3.15
Irupi	10.126	0.289	2.28
Itaguacu	14.237	0.461	3.1
Itapemirim	52.938	0.876	4.31
Itarana	11.005	0.392	3.06
Iuna	24.915	0.652	2.8
Jaguaré	18.085	0.640	2.99
Jerônimo Monteiro	9.714	0.229	2.61
João Neiva	14.512	0.418	4.17
Laranja da Terra	10.705	0.393	3.26
Linhares	128.039	3.586	4.12
Mantenópolis	12.171	0.338	2.23
Marechal Floriano	11.194	0.462	3.86
Marilândia	9.555	0.317	2.64
Mimoso do Sul	25.183	0.600	3.99
Montanha	17.838	0.483	2.7
Mucurici	12.561	0.399	3.37
Muniz Freire	19.714	0.541	3.08
Muqui	13.348	0.302	2.56
Nova Venécia	41.904	1.423	3.25
Pancas	20.158	0.648	2.25
Pedro Canário	22.273	0.426	2.52
Pinheiro	21.195	0.497	3.21
Piuma	12.863	0.236	3.19
Presidente Kennedy	9.556	0.385	2.8
Rio Bananal	16.053	0.662	3.55
Rio Novo do Sul	10.834	0.258	2.65
Santa Leopoldina	29.622	0.750	3.3
Santa Maria de Jetibá	11.941	0.954	2.72
Santa Tereza	26.321	0.988	3.54
São Domingos do Norte	7.186	0.268	3.15
São Gabriel da Palha	32.009	0.805	2.68
São José do Calçado	10.444	0.250	2.57
São Mateus	84.405	2.084	2.96
Serra	282.560	12.365	9.86
Vargem Alta	14.494	0.457	6.82
Venda Nova do Imigrante	14.609	0.565	4.71
Viana	48.900	1.999	5.47
Vila Pavão	8.566	0.262	2.35
Vila Velha	308.655	5.496	4.1
Vitória	272.152	22.573	14.37
Total	2.871.822	100.000	5.64

Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Jones Santos Neves - IPES

6.6 – Concentração ou Desconcentração?

Pelos resultados alcançados pode-se inferir que o modelo de distribuição de ICMS aos municípios, na base em que se encontra atualmente definido, é um modelo que permite relativo grau de redistribuição. Ao comparar-se o modelo atual com outros indicadores de distribuição, como distribuição pelo VA, IDU, inverso do IDU, renda *per capita*, entre outros, verifica-se que o mesmo apresenta grau de desigualdade menor.

Apesar de seus resultados poderem ser considerados satisfatórios, o fato de haver uma clara indicação de aumento no grau de concentração do modelo estadual, cada vez que ocorre uma emancipação de município, sinaliza para uma tomada de posição por parte dos legisladores quanto à necessidade de aumento na restrição às emancipações desenfreadas. Algumas restrições já estão em vigor na atual legislação mas, face ao grande impacto no aumento da desigualdade na distribuição do ICMS já identificados nos índices Theil L e Theil T, é importante que sejam implementadas maiores barreiras para a emancipação de novos municípios

Um modelo de distribuição deve ser mais do que um simples sistema de repasses compensatórios, em que o objetivo da distribuição seja simplesmente espelhar sua participação via transferência de parte do que foi gerado de impostos. A consideração de que esse mecanismo tem por obrigação recompensar as comunidades por seu esforço arrecadatório, esbarra na constatação de que vivemos numa sociedade extremamente desigual e injusta na distribuição das riquezas geradas (Lei Kandir, FUNDAP, Distritos Industriais, municípios dormitório, complexo exportador, etc.).

A modernização da sociedade passa, obrigatoriamente, pela fixação de mecanismos de controle pela sociedade dos investimentos públicos numa determinada comunidade. Acusações quanto ao perigo que representa o aumento das transferências para comunidades menos desenvolvidas, pela sistemática constatação de possíveis desvios e malversações, envolve um elevado grau de discriminação social e impede avanços no desenvolvimento da nação.

Se o fato da concentração de recursos em comunidades mais desenvolvidas envolvesse soluções de melhoria dos atuais indicadores sociais, possivelmente os relatórios dos

organismos internacionais não teriam tanto o que dizer quanto ao nosso país. O desenvolvimento de um país passa, necessariamente, pela redistribuição de recursos escassos, pela responsabilidade na sua gestão e pelo exercício pleno da cidadania.

Portanto, a resposta ao questionamento quanto se cabe a um modelo de distribuição de ICMS um papel de equalizador de receitas, está no excelente mecanismo de política pública que representa a forma de distribuição do ICMS. Seu aperfeiçoamento, antes de ser uma demanda municipal, deve ser encarado como um desafio pelos governos estaduais na busca de sua excelência.

7. Conclusões

Do que foi apresentado até esse ponto fica uma dúvida. Teria o modelo de distribuição aos municípios, dos 25% do ICMS a eles pertencente, adotado pelo Estado do Espírito Santo, características de concentração de recursos? Quando comparado com os modelos adotados por outros estados da federação, verifica-se que não existe uma única resposta.

No caso daquelas unidades da federação que adotaram como principal parâmetro para a definição da parcela estadual o critério população, essa resposta aparentemente é positiva. Isso é fortalecido, principalmente, quando comparado com estados onde não ocorreu grande número de emancipações em termos percentuais, ao contrário do Espírito Santo, que ficou acima de média nacional.

Quando comparado com estados onde a legislação estadual não utiliza do parâmetro população como critério de distribuição, a exemplo do que ocorre no Espírito Santo, ou mesmo nos casos dos estados que adotam percentual maior que os 75% para o parâmetro Valor Adicionado, verifica-se que a resposta é aparentemente negativa.

É obvio que ao adotar como elemento de verificação de grau de concentração o índice de Theil (T e L) - e pelo fato deste índice utilizar o fator populacional em seu cálculo - automaticamente depreende-se que a simples constatação de que parâmetro populacional não consta do critério estadual, já é um provável indicador de grau de concentração.

No entanto, não se pode admitir que a mensuração do grau de concentração de rendas ou receitas públicas não envolva o fator populacional, na medida em que o critério da universalidade e da homogeneidade da distribuição no esforço de arrecadação e distribuição de impostos, deve mediar e direcionar as ações do setor governamental.

Fato significativo neste aspecto é o caso do aglomerado urbano da Grande Vitória. Com características totalmente díspares em relação ao restante do estado, conta atualmente com uma população que representa 43,21% do total do estado e o IPM desta região para 2003 soma 47,24%. Se olhado como uma relação direta entre percentual de população e percentual de participação a questão está bem resolvida. No entanto é a forma de apropriação desta

receita o fator determinante de um grau de desigualdade bastante elevado e que se exacerba a cada dia.

Nesta região está concentrada uma periferia bastante expressiva, principalmente nos municípios de Cariacica, Serra e Vila Velha, onde convivem aspectos sócio econômicos relativamente preocupantes em relação à desemprego, pobreza, exclusão social, mendicância, violência, geração de renda e acesso aos serviços públicos básicos.

Este fato, por si só, determinaria um tratamento específico para a região tentando capturar através de indicadores sociais essas características. Pelo fato do modelo atual vigente no Espírito Santo não contemplar esses aspectos da região, consolida uma situação clara de injustiça social. É visível, portanto, a necessidade de mudanças no modelo visando alcançar suas demandas sociais. A utilização do mecanismo do IPM como um elemento de política pública retrata uma das dimensões mais importantes do papel do estado na sociedade: a função redistributiva.

É notória, portanto, a necessidade de serem alavancados estudos sobre as especificidades deste aglomerado urbano, de forma a contemplar soluções conjuntas que passem não somente pelo lado das receitas públicas, mas também pela racionalidade dos investimentos públicos de todos os níveis governamentais em uma região de características singulares em relação ao restante do Estado do Espírito Santo.

O que fica patente nas discussões encetadas nos capítulos anteriores é que a especificidade da economia capixaba vem provocando um elevado grau de concentração na distribuição do ICMS aos municípios. Portanto, as distorções provocadas pelo elevado número de empresas importadoras localizadas na capital do estado atuando junto ao sistema FUNDAP, são via de regra, uma das principais causas deste grau de concentração apesar de todo o aspecto relativo ao aumento do quantum de ICMS já discutido anteriormente.

A presença de um grande complexo exportador desvinculado da economia regional gerando elevados valores adicionados sem a conseqüente contrapartida em termos de arrecadação, é outro viés bastante expressivo na análise do modelo capixaba impactando, de maneira perversa, a distribuição mais equânime das receitas do ICMS.

Finalmente, o fato de ter ocorrido nos últimos 20 anos uma expressiva emancipação de municípios, elevou sobremaneira a concentração, face aos aspectos relacionados à divisão dos parâmetros da parcela estadual extremamente impactados pela criação de novos municípios. Criar municípios tem se configurado ao longo dos anos, de uma maneira genérica, numa redivisão de pobreza injusta e descabida, verificando-se a presença de um grande número de municípios com necessidade de recursos cada vez maior disputando um bolo de recursos que além de não ter crescimento real, cada vez mais se concentra num número menor de municípios.

Assim, pode-se concluir que o modelo atualmente utilizado pelo Estado do Espírito Santo é um modelo que, apesar de aparentemente buscar a desconcentração da distribuição de ICMS, com a utilização de indicadores sócio-econômicos, padece de inúmeros problemas, entre os quais podemos citar:

1. falta de regionalização na aplicação dos parâmetros da parcela estadual, tratando de forma homogênea, municípios totalmente díspares em termos sócio econômicos;
2. não utilização do parâmetro população como fator principal do cálculo da parcela estadual;
3. não separação para efeito de cálculo da parcela estadual, da região metropolitana da Grande Vitória, com suas peculiaridades e problemas sociais inerentes à uma metrópole, do restante dos municípios do interior do estado;
4. utilização de parâmetros vinculados ao setor saúde (7%), o qual determina esforço financeiro totalmente diferenciado de município para município. Novamente, homogeneiza-se o que é heterogêneo por natureza;
5. forte utilização de parâmetros vinculados ao setor rural (18%), num estado que se urbaniza aceleradamente, e onde constata-se que o setor encontra-se bastante esvaziado em termos econômicos e populacionais;

6. concentração absurda de empresas do Sistema FUNDAP no aglomerado urbano da Grande Vitória, principalmente no município de Vitória, provocando distorção no parâmetro Valor Adicionado, face ao extremo dinamismo deste setor importador;
7. existência de grandes plantas industriais voltadas essencialmente para a exportação, em alguns municípios de pequeno porte, distorcendo o parâmetro Valor Adicionado, visto que além de não contribuírem com o esforço arrecadador de ICMS, geram uma distribuição inversa, transferindo renda de municípios mais pobres para municípios mais ricos;
8. grande concentração industrial no município da Serra, agravado pela entrada em operação em 2003 do Laminador de Tiras a Quente (LTQ) da Companhia Siderúrgica de Tubarão - CST, sinalizando no sentido de que se o modelo não sofrer alterações, este município dentro de pouco tempo, se tornará o principal gerador de Valor Adicionado do Espírito Santo, concentrando ainda mais renda.
9. impossibilidade do modelo atual capturar as necessidades sociais de municípios dormitório, a exemplo de Cariacica, Guarapari e, em menor escala, Vila Velha, que pagam altíssimo preço social pela pouca ou não existência de empresas de porte no Município. Esta situação tende a gerar guerra fiscal entre esses municípios, piorando seu desempenho nas receitas próprias.

É consenso em quase todos os estudos sobre esse assunto, que somente uma alteração na Constituição, que retirasse a limitação dos 3/4 distribuídos conforme Valor Adicionado e 1/4 conforme legislação estadual, poderia resolver o problema em cada estado. Mesmo assim, encontra-se ainda uma pequena discussão sobre a necessidade do modelo de distribuição, ao invés de ampliar seu caráter redistributivo, voltar ao sistema anterior ao decreto-lei 1.216/72 (sistema boca do caixa). No entanto, ficou constatado durante as recentes discussões sobre a reforma tributária, que esse assunto não prospera no Congresso, por ferir o interesse da maior parte das cidades de porte médio e grande no Brasil, exatamente as cidades que elegem como Deputados Federais, a maioria de ex-prefeitos, que pretendendo voltar a essa condição, não permitem alteração nessa situação.

Lembro ainda, que a alteração realizada por ocasião da Emenda Constitucional n.º 17/80, somente se viabilizou pelo fato de o país estar vivendo uma ditadura militar. Numa

democracia como a brasileira, dificilmente uma alteração nesse nível seria possível sem um grande esforço do governo central em adotar essa idéia. E como foi possível verificar na época da tentativa da Reforma Tributária, esse assunto não é do interesse do governo central. Portanto, deduz-se que alterações na Constituição Federal no curto prazo, serão de difícil encaminhamento.

No caso de serem mantidas as regras atuais é extremamente urgente uma alteração no atual modelo, tendo em vista o que ficou provado nas discussões do capítulo 6 (seis), quanto a uma tendência histórica de concentração na distribuição. Esta situação pode ser corroborada pela divulgação dos índices provisórios para 2003, feita durante o mês de julho de 2002, que aplicados à série histórica 1991/2002, ampliam a tendência ali verificada.

Fica patente, portanto, que o modelo carece urgentemente de alterações, sob pena de ser perdido todo o esforço de planejamento governamental embutido nesse mecanismo.

Referências Bibliográficas

- AFFONSO, R. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n.3, 1996, p. 3-10.
- AFONSO, J. R. R., RAIMUNDO, J. C. .M. e ARAUJO, E. A. *Breves notas sobre o Federalismo*. Texto para Discussão. Retirado do site "Banco Federativo" (<http://www.federativo.bndes.gov.br>) em fevereiro de 2002.
- AFONSO, J. R. R., RAIMUNDO, J. C. .M. *Financiamento Descentralizado das Políticas Sociais no Brasil* in *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. Retirado do site "Banco Federativo" (<http://www.federativo.bndes.gov.br>) em março de 2002.
- AFONSO, J. R. R.; CORREIA, C. A; ARAUJO, E. A.; RAIMUNDO, J.C.M; DAVID, M.D. e SANTOS, R. M. *Municípios – Arrecadação e Administração Tributária. Quebrando Tabus*. Retirado do site "Banco Federativo" (<http://www.federativo.bndes.gov.br>) em fevereiro de 2002.
- AZZONI, C.R. *Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da nova teoria do crescimento*. In: ENCONTRO DA ANPEC, 1984. Anais ANPEC, 1994, p. 185-205.
- _____. *Economic growth and regional income inequalities in Brazil: 1939—92*. São Paulo: FEA/USP, 1995. Mimeografado.
- BARBOSA, M. N. L.; TRISTÃO, V.T.V. *Federalismo, Clientelismo e Reforma Fiscal*. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v.1 nº 8, 1999.
- BARROS, F. M. *Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania. Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos*. Dissertação de Mestrado. EAESP, FGV, São Paulo, 2001.

BNDES. *Federalismo Fiscal - Receita Municipal: A importância das Transferências do FPM e do SUS*. INFORME SF/BNDES, junho de 2001. Retirado do site "Banco Federativo" (<http://www.federativo.bndes.gov.br>) em fevereiro de 2002.

BNDES. Federalismo Fiscal. Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização. INFORME SF/BNDES, nº 23, janeiro de 2001.

BREMAEKER, F. E. J. *Os novos Municípios Brasileiros*. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, julho/setembro de 1991, p. 82-92.

_____ *Causa da Situação de Crise Financeira dos Municípios Brasileiros*, Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, abril/dezembro de 1996, p. 8-21.

_____ *Os Novos Municípios: Surgimento, Problemas e Soluções*. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, janeiro/março de 1993, p.88-99.

CAVALCANTI, C. E G, PRADO, S.R R E QUADROS, W.L. *Análise do Sistema de Partilha de Recursos em um Estado Federativo*. Curso de Relações Fiscais intergovernamentais. Brasília, 1999. Retirado do site "Banco Federativo" (www.federativo.bndes.gov.br.) em março de 2002.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt -19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FUNDAP/IESP. *Federalismo no Brasil – Experiência Internacional e a Especificidade Brasileira*. 1996.

GUARDA, G. C. *Proposta de um Método Alternativo para Distribuir os Recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano aos Municípios do Paraná*. Curitiba, Paranacidade, Série Técnica, 1998.

HOLANDA FERREIRA, A. B. de. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. *Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações Sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros*, 1995, Anais do XXV Encontro Nacional de Economia, v. 2, Recife, ANPEC, 1997

_____. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão n.º 706, fevereiro de 2000.

MELO, M. A. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?*, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, 10(3), 1996.

MENDES, M. *Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behavior: o caso dos municípios brasileiros*. Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial. São Paulo, 2000. Retirado do site www.braudel.org.br. em março de 2002.

MONTEIRO NETO, A. *Desigualdades Setoriais e Crescimento do PIB no Nordeste: Uma Análise do Período 1970/1995*. Texto para Discussão n.º 484. BNDES, maio de 1997. Retirado do site "Banco Federativo" (<http://www.federativo.bndes.gov.br>) em fevereiro de 2002.

PEREIRA, G. H. e MORANDI, A. M. *FUNRES E FUNDAP no Desenvolvimento Capixaba*. Vitória. mimeografado, 58 pp. 1994.

REDWOOD III, J. *Evolução recente das disparidades de renda regional no Brasil*. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.7, n.3, p.485-549, 1977.

ROMÃO, M.C. *Pobreza: conceito e mensuração*. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 1993.

SERRA, J. e AFONSO, J. R. R. *As Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos*. Instituto de Economia da UNICAMP, Texto para Discussão n. 3, outubro de 1991.

SERRA, J. e AFONSO, J. R. R. *Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões*. Revista do BNDES, RJ, V. 6 nº 12, dezembro de 1999.

SHAH, A. *The New fiscal federalism in Brasil*. Washington: The World Bank, Working Papers, Public Economics, 1990.

SOUZA, C. *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras*. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo: maio, 1998.

TANZI, V. *Fiscal Federalism and Decentralization: a review of some efficiency and Macroeconomic Aspects*. Washington D.C. Banco Mundial, 1995.

THEIL, H. The development of international inequality, 1960—1985. *Journal of Econometrics*, n.42, p. 145-155, 1989.

VIEIRA, J. E. *Trinta anos das finanças públicas do estado do Espírito Santo (1967/1998): sua história, crises e conseqüências*. Vitória: ed. do autor, 1998

Anexo I

Gráficos da série do IPM 1974 – 2003 com a evolução dos índices por município