

RECEBIDO EM:31/03/2015
APROVADO EM: 25/04/2015

RECEITAS MUNICIPAIS DE TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS – ESTUDO DAS ALTERNATIVAS DO GESTOR MUNICIPAL PARA INTERFERIR NO REPASSE DE RECURSOS DO ICMS DO ESTADO DE SÃO PAULO

***MUNICIPAL REVENUES FROM GOVERNMENT TRANSFERS -
STUDY OF ALTERNATIVES MUNICIPAL MANAGER TO INTERFERE
IN THE TRANSFER OF THE SÃO PAULO STATE ICMS RESOURCES***

Marcos Paulo Spinelli ¹

*graduado em Ciência da Computação pela Unesp/Bauru, Especialização em Gestão
Pública Municipal – Programa CEAD – UNIRIO*

Rodrigo Mendes Leal

*economista do BNDES, orientador de Trabalho de Conclusão de Curso do
Programa Nacional de Administração Pública, CEAD – UNIRIO*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Tema; 2 Objetivo; 3 Justificativa;
4 Desenvolvimento; 4,1 Referencial Teórico; 6 Repasse do
ICMS aos Municípios no Estado de São Paulo; 7 Coleta
e análise de dados; 8 Considerações finais; Referências.

¹ mpsmps73@gmail.com

RESUMO: Este artigo trabalha com a temática das receitas que os Municípios recebem de transferências governamentais, em específico, aquelas oriundas do ICMS arrecadado pelos governos de Estado. Podemos resumir nosso problema de pesquisa em uma questão fundamental: quais as alternativas que o gestor municipal paulista dispõe atualmente para interferir no cálculo do seu índice de participação e incrementar o repasse de recursos do ICMS para seu município? O trabalho visa identificar os fatores críticos que influenciam o repasse do ICMS recebido pelas prefeituras paulistas. Para tanto será adotada como metodologia a análise de estudo de caso, nos exercícios de 2003 até 2012, na prefeitura de Serrana/SP, pequeno município paulista, onde a estrutura de fiscalização e arrecadação é reduzida. Os resultados apontam possibilidades de obtenção de ganhos substanciais por meio de atuação de forma estratégica do Município no aumento do índice de repasse do ICMS. Concluindo, o presente estudo pode servir de referência para outros municípios de pequeno porte, em especial aqueles localizados no Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE:Receitas Municipais.Transferências Governamentais. ICMS.

SUMMARY: This article works with the theme of revenue that municipalities receive government transfers, in particular, those from the GST collected by state governments. We can summarize our research problem on a fundamental question: what are the alternatives that the São Paulo municipal manager now has to interfere in calculating your rate of participation and increase the transfer of ICMS resources for your municipality? The work aims to identify the critical factors that influence the transfer of ICMS received by São Paulo municipalities. For that will be adopted as the methodology case study analysis, in fiscal years 2003 through 2012, in the prefecture of Serrana / SP, small city located where the supervisory structure and storage is reduced. The results point to the possibility of achieving substantial gains by acting strategically in the city increased the ICMS transfer rate. In conclusion, this study can serve as a reference for other small communities, especially those located in the State of São Paulo.

KEYWORDS: Municipal Revenues. Government Transfers. ICMS.

INTRODUÇÃO

1 TEMA

O ICMS – imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços, é de competência estadual conforme definido na Constituição de 1988. Trata-se de um imposto não cumulativo, compensando-se o valor devido em cada operação ou prestação com o montante cobrado anteriormente. Em cada etapa da circulação de mercadorias e em toda prestação de serviço sujeita ao imposto deve haver emissão da nota fiscal ou cupom fiscal. Do produto da arrecadação do Estado, 25% são transferidos para os municípios, conforme artigo 158, inciso IV da Constituição de 1988.

Cada Estado da federação determina quais serão os critérios de rateio do ICMS para repasse as prefeituras de sua jurisdição, desde que preservado o peso mínimo de 75% para o valor adicionado gerado pelo município. Os outros 25% do bolo de recursos destinados para repasse devem obedecer à lei estadual e, entre esses critérios, podem se estabelecer grandes diferenças de um Estado para outro. O repasse do ICMS aos municípios está regulado na Lei Complementar Federal 63 de 1990, na qual se destacam alguns parâmetros, dentre eles a possibilidade de fiscalização permanente pelo município ou por sua entidade de representação.

O objeto desta pesquisa é a regra de composição do índice de participação do repasse do ICMS do Estado de São Paulo.

O gestor municipal, com base neste trabalho de pesquisa, poderá buscar atuar de forma eficiente e eficaz no processo, gerando um incremento no valor financeiro recebido pela prefeitura.

Importante destacar que os recursos arrecadados do ICMS devem no Estado de São Paulo ser transferidos para a conta de cada município até o segundo dia útil da semana seguinte à da arrecadação, conforme descrito no Manual da DIPAM 2013, havendo aqui uma oportunidade de incremento da arrecadação com resultados potenciais de curtíssimo prazo.

Podemos resumir nosso problema de pesquisa em uma questão fundamental: quais as alternativas que o gestor municipal paulista dispõe atualmente para interferir no cálculo do seu índice de participação e incrementar o repasse de recursos do ICMS para seu município ?

2 OBJETIVO

O objetivo geral deste trabalho de pesquisa é identificar e analisar os fatores críticos que influenciam o repasse do ICMS estadual recebido pelas prefeituras paulistas.

Temos ainda alguns objetivos específicos a cumprir, como segue:

- 1 - Realizar uma revisão bibliográfica sobre o assunto, organizando e estruturando as informações disponíveis em material já publicado, como livros, artigos, periódicos, Internet, etc.;
- 2 - Pesquisar práticas bem sucedidas de incremento do repasse do ICMS, selecionando um caso para estudo aprofundado, de forma a detalhar de forma analítica suas causas e efeitos concretos.
- 3 - Propor ao gestor municipal paulista uma relação de alternativas factíveis para execução de um projeto local bem sucedido e eficaz de incremento da receita advinda do repasse do ICMS.

3 JUSTIFICATIVA

Conforme estudo de GARCIA², os estados brasileiros passaram a instituir modelos de distribuição do ICMS pertencentes aos municípios, utilizando-se em sua maioria de critérios que possibilitassem uma distribuição mais equânime. Ao mesmo tempo em 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.

Os índices de participação dos municípios paulistas no produto da arrecadação do ICMS são imprescindíveis no cálculo do repasse do imposto estadual. Quanto maior o índice de participação, maior o montante repassado pelo Estado ao município. Objetivando o aumento do valor adicionado do município, os servidores municipais podem acompanhar o desempenho das empresas locais, através da checagem das suas operações de compras e vendas e do respectivo valor adicionado em cada caso.

2 GARCIA, Francisco José Teixeira. *A Distribuição de ICMS aos Municípios do Espírito Santo: concentração ou desconcentração?* – Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 2002 (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da EBAPE/FGV, área de concentração Políticas & Estratégias), p. 24.

Com os dados desta pesquisa será possível, por exemplo, orientar os contribuintes para reduzir as omissões de dados e eventuais divergências entre os valores considerados pela Secretaria Estadual de Fazenda e os apurados pelo município.

A escolha do estudo se deve a importância destes recursos financeiros para estas prefeituras, uma vez que esta verba tem repasse de forma automática e semanal, e sendo assim, o gestor municipal conhecedor do mecanismo de apuração do repasse poderá intervir de forma proativa e eficaz no processo buscando o incremento dos valores.

Munido deste conhecimento, o gestor municipal poderá ainda melhorar seus controles tributários e aprimorar a eficiência dos servidores responsáveis pela tarefa de monitorar o repasse destes recursos financeiros, atuando de forma proativa nas variáveis mais relevantes para sua realidade local e buscando o aumento do seu índice de participação no ICMS paulista.

A dificuldade das prefeituras paulistas em entender as alternativas existentes para interferir positivamente no cálculo do seu índice de participação, pode levar o município a deixar de receber uma parcela significativa de recursos financeiros vitais para o melhor funcionamento da estrutura de serviços públicos locais.

Com o melhor entendimento das alternativas existentes, o gestor municipal pode agir de forma proativa buscando o incremento desta arrecadação e influenciar as variáveis mais sensíveis em sua realidade local, através de um projeto de planejamento, fiscalização e controle direcionado aos fatores mais eficazes na geração desta receita extra.

Existem variáveis que compõem o método de apuração do repasse do ICMS que possuem maior significância no valor final financeiro que chegará aos cofres do município. Estes fatores críticos que influenciam o resultado de valor adicionado se forem trabalhadas pelo gestor local de forma eficiente e eficaz poderão gerar incremento de arrecadação substancial no curto prazo.

A hipótese que queremos comprovar é a possibilidade real do gestor municipal conhecedor das alternativas para interferir nas variáveis importantes que compõem o seu índice de participação, possa atuar de forma eficiente e eficaz no incremento do valor financeiro que será repassado aos cofres municipais.

Queremos confirmar neste trabalho que o ajuste proativo de cada uma destas variáveis poderá contribuir de forma significativa no incremento da arrecadação municipal, desde que o gestor local conheça as peculiaridades de sua cidade e atue de forma eficiente sobre os fatores mais críticos na formação do índice de participação de seu município, obtendo resultados positivos no incremento do recurso financeiro disponível.

4 DESENVOLVIMENTO

4.1 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal ³ estabelece em seu artigo 158, as repartições das receitas tributárias destinadas aos municípios. Entre os repasses originados nos Estados federados, destacamos o inciso III, que prevê o repasse de cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios, e o inciso IV, que prevê o repasse aos municípios de 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.

Este trabalho de pesquisa tem enfoque no estudo do repasse estadual mencionado no inciso IV do artigo 159, envolvendo o ICMS instituído pelo artigo 155, sendo de competência dos Estados e do Distrito Federal instituir imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 3, de 1993)

De acordo com o parágrafo único do artigo 158, as parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

- I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

3 BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 ago. 2014.

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Conforme pesquisa de GARCIA (2002)⁴ focada no Estado do Espírito Santo, o grande parâmetro que regulamenta a transferência da parte definida através de legislação estadual é a população, que tem peso de 13%.

O segundo maior peso é atribuído a um indicador de esforço tributário local, de caráter educativo, punindo o “caronismo fiscal”, e 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.

5 REPASSE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO.

No Estado de São Paulo, o repasse tem como parâmetro primordial o índice de participação municipal - IPM, que define a totalidade da destinação dos recursos de repasse do ICMS.

O IPM é apurado anualmente, para aplicação no exercício seguinte, observando os critérios estabelecidos pela Lei nº 3.201, do Estado de São Paulo, de 23/12/81, com alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 8.510, de 29/12/93, sendo que para a apuração do IPM são considerados 07 (sete) índices, aplicados de forma ponderada, conforme relacionado a seguir:

- 1 - Componente percentual Fixo (2%): que deve ser dividido igualmente pelo número de municípios do Estado (645 prefeituras), independentemente de qualquer fator. Corresponde ao valor de 0,00310077% por município.
- 2 - Índice percentual de População (13%): trata-se da relação percentual entre a população do município e a população

4 GARCIA, Francisco José Teixeira. *A Distribuição de ICMS aos Municípios do Espírito Santo: concentração ou desconcentração?* – Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 2002 (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da EBAPE/FGV, área de concentração Políticas & Estratégias), p. 67.

do Estado. Os dados de população são fornecidos pelo recenseamento demográfico do IBGE, sendo que o último ocorreu em 2010.

- 3 - Índice percentual de Receita Tributária Própria - RTP (5%): a RTP constitui-se da arrecadação municipal com os seguintes impostos: IPTU, ITBI e ISSQN. O total arrecadado no ano anterior ao da apuração deve ser informado ao Estado através do formulário da Declaração de Receita Tributária Própria Municipal (DREMU), conforme os dados do balanço apresentado ao Tribunal de Contas do Estado. O índice é apurado com base na relação percentual entre a RTP do município e a soma das RTP's dos 645 municípios do Estado.
- 4 - Índice percentual de Área Cultivada (3%): é apurado com base na relação percentual entre a área cultivada de cada município e a área cultivada de todos os municípios do estado. Os dados utilizados são do exercício anterior ao da apuração e são fornecidos pela Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento.
- 5 - Índice percentual de Área Inundada (0,5%): a área inundada é aquela que, no exercício anterior ao da apuração, se destine exclusivamente à formação de reservatórios para geração de energia e que conste de levantamento da Secretaria Estadual de Energia. O índice é apurado com base na relação percentual entre a área inundada do município e a área inundada dos municípios do Estado.
- 6 - Índice percentual de Área Preservada (0,5%): área preservada ou protegida é a área que conste de levantamento, de acordo com o anexo da Lei 8.510/03, efetuado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente.
- 7 - Índice Percentual do Valor Adicionado (76%): obtido através da relação percentual entre o valor adicionado ocorrido em cada município e o valor total do Estado, pela média dos dois exercícios anteriores ao da apuração.

Como mostrado na Figura 01, a cada um dos sete indicadores são aplicados pesos fixos pré-estabelecidos, de forma que o somatório dos indicadores após sua ponderação por esses pesos resulta no índice de repasse do ICMS, correspondente à distribuição dos recursos.

Figura 1: Fórmula do IPM (índice de participação do município) paulista.

$$\text{IPM}/2012 = \frac{2\%}{645} \cdot + 0,5\% \frac{\text{APM}}{\text{APE}} + 0,5\% \frac{\text{AIM}}{\text{AIE}} + 3\% \frac{\text{ACM}}{\text{ACE}} + 5\% \frac{\text{RPM}}{\text{RPE}} \\ + 13\% \frac{\text{PM}}{\text{PE}} + 76\% \left[\frac{\text{VAM}2011 + \text{VAM}2010}{\text{VAE}2011 + \text{VAE}2010} \right]$$

* nº de municípios do Estado de São Paulo

APM = Área Protegida do Município APE = Área Protegida do Estado

AIM = Área Inundada do Município AIE = Área Inundada do Estado

ACM = Área Cultivada do Município ACE = Área Cultivada do Estado

RPM = Receita Própria do Município RPE = Receita Própria do Estado

PM = População do Município PE = População do Estado

VAM = Valor Adicionado do Município VAE = Valor Adicionado do Estado

A DIPAM paulista, Declaração para o Índice de Participação dos Municípios, consiste na declaração dos contribuintes informando, à Fazenda Estadual, os valores das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços de transporte ou de comunicação.

Conforme descrito no Manual da DIPAM - 2013⁵, o componente mais importante, o VA - Valor Adicionado, contribui com 76% do índice total e é calculado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, com base nas informações fornecidas pelos contribuintes na Guia de Informação e Apuração do ICMS - GIA, no Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional - Declaratório - PGDAS-D, na Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais - DEFIS e na DIPAM-A. O Valor Adicionado será atribuído ao município onde o contribuinte esteja inscrito, exceto nas situações especiais previstas no mencionado manual.

Conforme sítio da AFISCAMP (2014), o VA é a diferença entre as saídas (vendas) e as entradas (compras) de mercadorias das empresas, não importando se a operação é tributada ou amparada pela isenção ou imunidade. Reflete o resultado econômico da empresa no ano. Quanto maior o VA, maior será a fatia do Município na cota-parte municipal do ICMS. Daí a corrida dos agentes municipais junto às empresas estabelecidas em seus territórios visando aumentar o VA, independentemente de haver ICMS na operação.

5 Manual da DIPAM 2013 - Declaração para o índice de participação dos municípios paulistas na arrecadação do ICMS - artigo 19 da Portaria CAT 36/2003. p.15. Disponível em: <www.fazenda.sp.gov.br/download/dipam/manual_dipam_2013.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2014.

TRISTÃO⁶ afirma que o objetivo do critério majoritário do Valor Adicionado busca propiciar o retorno do produto da arrecadação à localidade onde é gerado o movimento econômico e são arrecadados os impostos correspondentes.

O autor propõe uma tipologia que demonstra, com certo grau de generalização, o comportamento tributário dos municípios brasileiros. Inicialmente, podemos distinguir entre: os “bons arrecadadores”, isto é, aqueles que utilizam bem a sua base tributária e os “maus arrecadadores”, aqueles que dependem muito, ou quase totalmente, das transferências intergovernamentais. Entre os “bons arrecadadores” existem aqueles que arrecadam melhor o IPTU e aqueles que arrecadam melhor o ISS. Entre os “maus arrecadadores” podemos distinguir aqueles que dependem mais da quota-parte do ICMS e aqueles que dependem mais do FPM.

Deste modo, conforme Quadro 01, o mesmo autor propõe 4 (quatro) tipos ideais para descrever o comportamento tributário dos municípios brasileiros.

Quadro 1 - Tipologia do comportamento tributário dos municípios brasileiros

TIPO 1 – Os bons arrecadadores de IPTU	TIPO 2 – Os bons arrecadadores de ISS
<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho da arrecadação: bom. • Ênfase no IPTU. • Cidades turísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho da arrecadação: bom . • Ênfase no ISS. • Centros metropolitanos.
TIPO 3 – Municípios com alta participação na Quota-parte do ICMS	TIPO 4 – Municípios dependentes do FPM
<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho da arrecadação: fraco. • Grande dependência da quota-parte ICMS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho da arrecadação: muito fraco. • Grande dependência do FPM.

6 TRISTÃO, José Américo Martelli. *A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de PósGraduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento), p.118.

TRISTÃO⁷, relatou ainda que as transferências exercem um efeito desestimulante do esforço fiscal. Este efeito é mais claramente notado nos municípios do tipo 3, que representa os municípios que contam com a quota-parte do ICMS como sua principal fonte de receita. Como a distribuição desta transferência é proporcional ao valor do ICMS agregado por cada município, podemos inferir a existência de razoável potencial econômico e, portanto, possibilidades reais de incremento da arrecadação própria. Uma possível explicação para esta inércia tributária seria o fato de que, tendo uma fonte de recursos livre do ônus político decorrente da tributação, dificilmente o município procurará aumentar substancialmente a sua arrecadação.

Uma medida recomendada pelo mesmo autor, é a inclusão nos mecanismos de transferências, de dispositivos que recompensem os municípios que aumentarem a sua arrecadação própria. Uma iniciativa neste sentido foi tomada pelo Estado de São Paulo que acrescentou entre os critérios de repartição da quota-parte do ICMS a atribuição de um peso de 5% à relação percentual entre o valor da receita tributária de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios do Estado. Deste modo, o município que conseguir aumentar a arrecadação própria será recompensado também por um aumento na quota-parte do ICMS. Um dispositivo semelhante poderia ser utilizado também nas transferências do FPM.

Outra recomendação importante é a intensificação das políticas públicas voltadas para o incentivo ao aprimoramento da administração tributária dos municípios, a exemplo do que já vem sendo feito pelo BNDES/PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, disponibiliza linhas de financiamento para investimentos de modernização da administração tributária, sendo uma excelente oportunidade disponível aos municípios brasileiros.

Importante destacar o texto da Súmula 13 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, introduzida pela Resolução nº 03/95, TC-A 13754/026/95, de 30/10/95, onde temos que não é lícita a contratação pelas prefeituras municipais de terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, para a revisão das Declarações para o Índice de participação dos Municípios -

7 TRISTÃO, José Américo Martelli. *A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de PósGraduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento), p.172.

DIPAMs, a qual deve ser feita por servidores públicos locais, valendo-se do auxílio da Secretaria Estadual da Fazenda.

A Resolução SF-13/2006 emitida pela Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, aprovou a liberação do acesso das prefeituras ao Sistema de Consulta do Valor Adicionado - E-Dipam. Nos termos do artigo 2º, § 1º, da citada Resolução, o acesso aos dados se dará mediante senha pessoal e intransferível, que será fornecida ao(s) servidor(es) indicado(s) pelo Prefeito Municipal, após a entrega do Termo de Sigilo.

De acordo com a Lei Complementar 63/1990, os municípios podem também impugnar o índice preliminar publicado pela Secretaria da Fazenda, visando a corrigir o montante do valor adicionado que lhe foi atribuído. A impugnação deverá ser apresentada no prazo de 30 dias corridos, contados da data da publicação dos índices preliminares. Tratam-se basicamente de diferenças ou omissões relativas à GIA, ao PGDAS-D/DEFIS e/ou à DIPAM-A. Importante destacar que três circunstâncias podem justificar impugnações:

- a) erro no valor adicionado apurado pela Secretaria da Fazenda, com base em dados informados pelo contribuinte na GIA, no PGDAS-D/DEFIS ou na DIPAM-A;
- b) inexatidão ou omissão de dados apresentados pelo contribuinte na GIA, no PGDAS-D/DEFIS ou na DIPAM-A.
- c) omissão de GIA, de PGDAS-D/DEFIS ou de DIPAM-A.

GARCIA⁸ identificou que os principais motivos para a redução dos índices do VA no Estado do Espírito Santo, 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), e/ou outros benefícios tributários, causando a chamada “guerra fiscal”. Essa tendência pode ser observada no Estado de São Paulo também.

8 GARCIA, Francisco José Teixeira. *A Distribuição de ICMS aos Municípios do Espírito Santo: Concentração ou Desconcentração?* – Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 2002 (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da EBAPE/FGV, área de concentração Políticas & Estratégias), p.68.

Conforme sítio da AFISCAMP⁹, verificamos que o Município de Campinas tem sido bastante atuante no incremento do VA municipal. Há anos a prefeitura conta com uma equipe permanente e especializada na verificação do VA do Município, a Fiscalização da DIPAM. Anualmente os auditores municipais verificam os documentos fiscais do ICMS das maiores empresas de Campinas, de segmentos específicos e de empresas de outros municípios que devem efetuar o rateio de VA, buscando incorreções, inconsistências e omissões nos lançamentos fiscais do imposto estadual. A equipe tem trabalhado também de forma preventiva, orientando os contribuintes na correta escrituração fiscal do ICMS, evitando problemas futuros de correção dos lançamentos.

Segundo o trabalho de RABELO¹⁰, o resultado dos trabalhos de auditoria municipal nas empresas locais envolvem a análise, a diligência fiscal e a solicitação de substituição de documentos, devendo prevalecer praticamente durante todo o exercício, pois se o documento não foi acatado pela Fazenda Estadual em um ano, poderá, mediante razões explicitadas através de Recurso Administrativo do Município, ser considerado no movimento econômico do exercício seguinte. O resultado da auditoria, base para repasses constitucionais do ICMS estadual, é a substituição da declaração de informações fiscais, objeto de questionamento, trazendo resultados positivos de movimento econômico e de maior receita ao município receptor desses recursos.

Evidentemente a ação fiscal sobre a DIPAM e outras declarações fiscais não bastam para a manutenção ou crescimento do índice. São necessárias ao município ações políticas de atração de empresas e de manutenção das empresas.

6 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Estudaremos o caso da prefeitura de Serrana/SP, nos exercícios de 2003 até 2012 (últimos 10 anos), pequeno município paulista, onde a estrutura de fiscalização/arrecadação é reduzida, podendo obter

9 Sítio da AFISCAMP - Associação dos Auditores-Fiscais da Prefeitura Municipal de Campinas. Disponível em: <http://www.afiscamp.org.br/site/prestando_contas/icms_fisco_municipal.php>. Acesso em: 01 jul. 2014.

10 RABELO, Maria Aparecida Silvério. *Auditoria Tributária como forma de Aumento de Repasses Constitucionais: Quota Parte do ICMS dos Municípios – Valor Adicionado Fiscal*. Monografia. CAD/ Universidade Gama Filho. Belo Horizonte, 2010. p. 42.

ganhos substanciais atuando de forma estratégica no aumento de seu índice de repasse do ICMS.

Conforme informações do sítio do município de Serrana, dentre as atividades econômicas do município, as que mais se destacam são: a lavoura de cana-de-açúcar, a prestação de serviços em diversas áreas, as indústrias de usinagem e implementos agroindustriais e o comércio. Serrana se destaca como um grande polo industrial e de logística do interior de São Paulo, com destaque para duas usinas de açúcar e álcool: Usina Nova União e Usina da Pedra.

O Quadro 2 apresenta, para o IPM de 2011, o ranking das dez primeiras cidades paulistas e a situação de Serrana, que se encontra na posição 192 para um total de 645 Municípios. Em 2011, o valor de repasse do ICMS para Serrana foi de R\$ 15.683.554,94, que representa 244% da sua Receita Tributária Própria, que foi de R\$ 6.427.152,00.

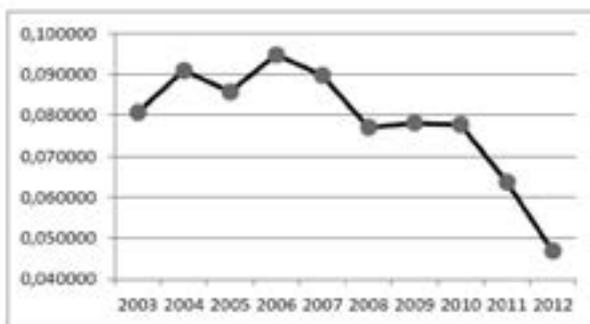
Quadro 2: Ranking das oito primeiras cidades paulista e Serrana no IPM 2011.

(Fonte: Resolução SF-71/2012, publicada do DOE/SP em 16/10/2012).

1	São Paulo	22,770%
2	Guarulhos	3,580%
3	São Bernardo do Campo	3,550%
4	Campinas	2,700%
5	São José dos Campos	2,360%
6	Paulínea	2,350%
7	Barueri	2,200%
8	Jundiaí	1,720%
192	Serrana	0,064%

Analisando os valores anuais da variável IPM definitivo, verificou-se forte queda do IPM entre 2007 até 2012, atenuado por pequeno acréscimo nos ano de 2009 (1,4%). Esta constatação de queda expressiva do IPM deve motivar a prefeitura de Serrana a investir urgentemente num projeto de recuperação destas receitas.

Figura 2: Evolução anual do IPM % definitivo – município de Serrana.



Podemos obter os dados históricos do repasse global do ICMS e os respectivos valores comparativos das variáveis que compõem o montante transferido anualmente para cada município paulista, por meio de consultas ao sítio da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo¹¹ e também ao Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo - Fundação SEADE¹².

Quadro 3: Variáveis componentes do IPM – município de Serrana.

Ano base	2-Valor Adicionado (R\$)	Variação anual % do VA	3-População (hab.)	4-Receita Tributária (R\$)	5-Área Cultivada (Km2)	6-Área Inundada	7-Índ. Protegida	Índ. Participação	Variação anual % do IPM
2003	358.628.749	-	32.603	1.847.380	9.938,70	0	0	0,08072949	-
2004	361.609.750	0,83%	32.603	2.168.882	9.938,70	0	0	0,09099953	12,72%
2005	405.828.679	12,23%	32.603	2.566.625	9.089,50	0	0	0,08572878	-5,79%
2006	565.904.083	39,44%	32.603	2.676.047	9.089,50	0	0	0,09480682	10,59%
2007	409.126.065	-27,70%	32.603	3.512.205	9.089,50	0	0	0,08975871	-5,32%
2008	484.619.227	18,45%	32.603	3.825.336	7.885,90	0	0	0,07705926	-14,15%
2009	504.597.161	4,12%	32.603	3.372.717	7.885,90	0	0	0,07813450	1,40%
2010	554.890.062	9,97%	38.878	4.338.473	7.885,90	0	0	0,07770598	-0,55%
2011	330.220.431	-40,49%	38.878	6.427.152	7.885,90	0	0	0,06372306	-17,99%
2012	282.838.165	-14,35%	38.878	6.686.733	7.885,90	0	0	0,04690035	-26,40%

11 Sítio da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www10.fazenda.sp.gov.br/DIPAM/ConsultaIndice/DipamConsultaIndicesFinais.aspx>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

12 Sítio da Fundação SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/banco-de-dados/>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

Com relação a variável 2 (valor adicionado) verificou-se reduções drásticas nos anos de 2007 (-27,7%), 2011(-40,49%) e 2012 (-14,35%). Sendo este fator responsável por 76% do repasse do ICMS, houve impacto relevante no planejamento e na execução do orçamento no município de Serrana, além de afetar diretamente a qualidade da prestação de serviços públicos.

Em contraposição, nos anos de 2006 (39,44%) e 2008 (+18,45%) houve incremento substancial da variável VA. Este comportamento errático da variável VA é explicado principalmente pelo nível de atividade do setor agroindustrial no município, baseado em duas grandes usinas de açúcar e álcool.

Esta oscilação do VA entre os exercícios fiscais, sem tendência definida afetou diretamente o IPM do município de Serrana, com queda de arrecadação e no do gasto público, prejudicando ainda o planejamento do orçamento municipal.

Podemos verificar que somente no ano de 2010 houve incremento positivo da variável 3 (população), motivado pela publicação do novo Censo Demográfico do IBGE, sendo este fator constante nos demais anos. Com relação a variável 4 (receita própria) houve tendência positiva constante em todos os anos, acompanhando a inflação e crescimento econômico vegetativo local, sem contudo aproveitar a oportunidade de se obter um incremento significativo como resultado de um necessário projeto municipal específico para tal fim.

Com relação a variável 5 (área cultivada) houve curva de declínio no período, com quedas expressivas nos anos de 2005 e 2008, impactando negativamente o repasse estadual. Com relação as variáveis 6 (área inundada) e 7 (área preservada) o município de Serrana possui valores zerados.

Um município pode auferir receitas crescentes anos após ano, em termos de valores absolutos de repasse do ICMS estadual, mesmo com quedas sucessivas do IPM municipal, uma vez que o montante total do ICMS arrecadado no Estado de São Paulo possui incremento nominal positivo nos últimos anos. Com o crescimento ano após ano do “bolo” de receitas a distribuir, o “pedaço” do Município tende a ser maior que o ano anterior em valores absolutos, ainda que percentual relativo de sua participação tenha sido menor, motivado pela queda do IPM local.

De todo modo, o gestor municipal não pode ficar passivo e simplesmente torcer pelo crescimento absoluto do “bolo estadual”, devendo sim agir localmente de maneira proativa para estancar a queda no seu

IPM relativo e buscar sempre o crescimento dos indicadores municipais acima do crescimento dos indicadores estaduais, obtendo receitas extras do repasse do ICMS.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gestor municipal paulista, para interferir no cálculo do seu índice de participação e incrementar o repasse de recursos do ICMS para seu município, deverá atuar proativamente sobre 6 (seis) variáveis que compõem o cálculo do IPM, uma vez que a sétima variável, o Percentual fixo 2%, é fixada por lei.

As variáveis mais críticas e relevantes são em ordem de relevância: VA (valor adicionado) com 76% de peso na composição do IPM, seguida pela População (13%), Receita tributária própria (5%), Área cultivada (3%), área inundada (0,5%) e área protegida (0,5%).

Cabe aqui uma observação importante: os indicadores componentes do IPM não são indicadores absolutos, mas sim indicadores relativos em âmbito estadual, revelando o desempenho do Município em relação ao desempenho geral acumulado de todas as demais cidades, assim sendo, não basta o crescimento nominal dos indicadores do Município ano após ano, mas sim, por sua vez crescer em percentual superior ao crescimento dos outros municípios do Estado.

Mais que isso, não necessariamente o maior retorno se dará pelo aumento naqueles indicadores com maior peso, uma vez que o resultado final depende também da evolução dos outros municípios. Dessa forma, se o Município for o único com incremento em área protegida, poderá resultar em aumento significativo de valor. Por outro lado, se o Município aumenta a área agrícola, mas os outros municípios também fazem o mesmo, esse movimento pode não resultar em ganhos em termos de receita de repasses, inclusive podendo haver perda financeira no caso do crescimento nominal municipal ser inferior ao crescimento nominal no Estado.

A variável VA é majoritária e de importância fundamental para manutenção ou incremento do IPM municipal, devendo ser objeto de atenção especial do gestor municipal, na busca de garantir o melhor valor possível neste índice, contudo sem negligenciar os demais componentes do IPM local, devendo atuar de forma proativa em cada segmento que influi no repasse do ICMS estadual, de acordo com a realidade geográfica e o contexto econômico de sua cidade.

Um município que possui vocação agrícola ou tendência de expansão da área cultivada deverá executar periodicamente um trabalho de revisão local do cadastro de áreas de plantio e assim garantir junto ao governo do Estado, o valor correto da variável área cultivada com peso de 3% no IPM paulista.

O mesmo raciocínio se aplica para cidades com potencial de áreas inundadas ou áreas de preservação, uma vez que as estatísticas correspondentes devem estar sempre corretas e atualizadas junto aos órgãos do governo do Estado, de modo a garantir ou preservar o percentual municipal destas variáveis formadoras do IPM.

Em tese, considerando tudo o mais constante, seria muito mais vantajoso para o município paulista, em termos de repasse do ICMS, destinar áreas à agricultura do que enquadrá-las como áreas protegidas, uma vez que o peso relativo de uma área cultivada no IPM é 3% em comparação ao peso de 0,5% de uma área protegida, contudo devemos respeitar os limites legais e éticos na implementação de um programa municipal de incentivo a expansão da atividade agrícola local, direcionando esse projeto à prospecção de áreas disponíveis e viáveis com potencial agrícola não utilizado.

Deve ainda o gestor municipal manter atualizado e acompanhar periodicamente a evolução dos números da população local junto ao IBGE (peso de 13% no IPM) e do índice de Receita própria municipal (peso de 5% do IPM), enviando os valores corretos e nos prazos estipulados, via formulário DREMU à Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo.

Finalizando este artigo, apresentamos a seguir um conjunto não exaustivo de medidas práticas para subsidiar um projeto de incremento e/ou recuperação do repasse do ICMS em pequenos municípios com vocação agroindustrial, como é o caso de Serrana, com enfoque específico de atuação sobre a variável VA (valor adicionado):

- 1 - Montagem de uma equipe permanente e especializada na verificação do VA municipal, os auditores verificam os documentos fiscais do ICMS das maiores empresas da cidade, segmentos específicos e até empresas de outros municípios que podem influir no rateio do VA municipal (setor elétrico e telecomunicações, por exemplo), buscando incorreções, inconsistências e omissões nos lançamentos fiscais do imposto estadual. A equipe deve trabalhar também de forma preventiva,

orientando os contribuintes na correta escrituração fiscal do ICMS, evitando problemas futuros de correção dos lançamentos, conforme descrito no sítio da Afiscamp (2014)¹³.

- 2 - Ações políticas de atração de empresas e de manutenção das empresas locais, criando leis de incentivos fiscais visando reverter o sentido migratório das empresas. Conforme descrito no sítio do MBC (2014)¹⁴, os centros de distribuição e empreendimentos logísticos ganham preferência em muitas prefeituras porque são investimentos que começam a operar mais rapidamente que as indústrias. Isso significa retorno mais rápido em termos de Valor adicionado e de repasse de ICMS. Além disso, temos Investimentos não poluentes, o que facilita o planejamento de municípios que buscam crescimento ordenado. Para atrair as empresas, o mais comum é oferecer isenção ou redução do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além de facilidade para obtenção dos alvarás de licenciamento e facilidades em relação às taxas municipais, como a de fiscalização.

- 3 - Parcelamento de dívidas do ICMS e consequente elevação do repasse para a cidade, uma vez que haverá maior recolhimento do imposto no município e consequente incremento do IVA local. O resultado positivo se deve à contribuição expressiva do crescimento de adesões ao Programa Especial de Parcelamento do ICMS (PEP)¹⁵, que prevê benefícios aos contribuintes paulistas como redução do valor de multas e juros para parcelamento e quitação de débitos do imposto. No período de 1º de março a 5 de junho de 2013, a Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado registraram 43.743 adesões ao PEP, conforme descrito no sítio do DCI (2014)¹⁶.

13 Sítio da AFISCAMP - Associação dos Auditores-Fiscais da Prefeitura Municipal de Campinas. Disponível em: <http://www.afiscamp.org.br/site/prestando_contas/icms_fisco_municipal.php>. Acesso em: 01 jul. 2014.

14 Sítio do MBC - Movimento Brasil Competitivo. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/ba/components/com_noticia/pop_up_PDF.php?id=5603> Acesso em: 27 de agosto de 2014.

15 Sítio do PEP – Programa Especial de Parcelamento, do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.pepdoicms.sp.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

16 Sítio do DCI - Diário Comércio Indústria & Serviços. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/politica-economica/parcelamento-de-dividas-eleva-repasse-de-icms-para-cidades-paulistas-id350587.html>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

- 4 - Incentivo a adesão dos cidadãos do município ao programa estadual Nota Fiscal Paulista, onde consumidores, pessoas jurídicas ou físicas, recebem créditos e prêmios pagos com 30% do ICMS após efetivamente recolhido pelo estabelecimento. A consciência sobre a carga tributária serve para melhorar a arrecadação no município e consequente repasse do ICMS estadual
- 5 - Conscientização e fiscalização periódica dos produtores rurais locais, educando e incentivando os agricultores a declarar a sua produção agrícola, uma vez que a entrega dos talões de notas fiscais para o preenchimento da DIPAM é realizada de forma gratuita, ou seja, o produtor rural não terá nenhum ônus tributário e nem custo para a operação. Esta prática pode ser observada em diversas prefeituras, como por exemplo no sítio de Laranjal Paulista (2014)¹⁷.
- 6 - Política de centralização das compras públicas, a prefeitura deve realizar suas compras prioritariamente no comércio da cidade na medida do possível, buscando sempre o melhor preço entre os estabelecimentos locais, e conseqüentemente fortalecendo o comércio local e aumentando diretamente para o município os recolhimentos do ICMS.

Como recomendação para trabalhos futuros nesta área, podemos sugerir estudos de caso em municípios paulistas de médio e grande porte com vocação industrial ou na área de serviços, assim como pesquisas similares a esta para melhor entendimento da metodologia aplicada em outros Estados brasileiros para repasse do ICMS aos seus municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 ago. 2014.

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

17 Sítio da Prefeitura de Laranjal Paulista. Disponível em: <<http://www.laranjalpaulista.sp.gov.br/agenciadenoticias/produtor-rural-entrega-do-dipam-vai-ate-o-dia-28/>> Acesso em: 27 ago. 2014.

Executivo em Gestão Empresarial da EBAPE/FGV, área de concentração Políticas & Estratégias).

Manual da DIPAM 2013 - *Declaração para o índice de participação dos municípios paulistas na arrecadação do ICMS* - artigo 19 da Portaria CAT 36, de 31/03/2003. Disponível em: <www.fazenda.sp.gov.br/download/dipam/manual_dipam_2013.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2014.

RABELO, Maria Aparecida Silvério. *Auditoria Tributária como forma de Aumento de Repasses Constitucionais: Quota Parte do ICMS dos Municípios – Valor Adicionado Fiscal*. Monografia. CAD/Universidade Gama Filho. Belo Horizonte, 2010.

Sítio da *AFISCAMP - Associação dos Auditores-Fiscais da Prefeitura Municipal de Campinas*. Disponível em: <http://www.afiscamp.org.br/site/prestando_contas/icms_fisco_municipal.php>. Acesso em: 01 jul. 2014.

Sítio do *DCI - Diário Comércio Indústria & Serviços*. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/politica-economica/parcelamento-de-dividas-eleva-repasse-de-icms-para-cidades-paulistas-id350587.html>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

Sítio da *Fundação SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/banco-de-dados/>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

Sítio do *MBC - Movimento Brasil Competitivo*. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/ba/components/com_noticia/pop_up_PDF.php?id=5603> Acesso em: 27 ago. 2014.

Sítio do *PEP – Programa Especial de Parcelamento*. Disponível em: <<https://www.pepdoicms.sp.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

Sítio da *Prefeitura de Laranjal Paulista*. Disponível em: <<http://www.laranjalpaulista.sp.gov.br/agenciadenoticias/ produtor-rural-entrega-do-dipam-vai-ate-o-dia-28/>> Acesso em: 27 ago. 2014.

Sítio da *Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<https://www10.fazenda.sp.gov.br/DIPAM/ConsultaIndice/DipamConsultaIndicesFinais.aspx>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

TRISTÃO, José Américo Martelli, *A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento).

