

Diretoria de Estatística e Informações (Direi)

**NOTA TÉCNICA:**  
**Reforma tributária: estudo de impactos para a receita  
com ICMS e IPI dos municípios mineiros**

**Número 6/2023**

Belo Horizonte  
2023

## GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Governador

Romeu Zema Neto

### Vice-governador

Mateus Simões

## SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

### Secretária de Estado de Planejamento e Gestão

Luísa Cardoso Barreto

## FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

### Presidente

Helger Marra Lopes

### Vice-presidente

Mônica Moreira Esteves Bernardi

### Diretoria de Estatística e Informações (Direi)

Claudio Djissey Shikida (Diretor)

Daniele Oliveira Xavier (Coordenadora-geral)

## Equipe Técnica

### Coordenação de Contas Regionais (CCR)

Raimundo de Sousa Leal Filho (Coordenador)

### Projeto – ICMS - Lei Robin Hood

Max Melquiades Silva (Coordenador Técnico)

Glauber Flaviano Silveira

Thiago Rafael Correa de Almeida

Lívia Cristina Rosa Cruz

Marilene Cardoso Gontijo

### Estagiários

Erick Inácio Ferreira

Lucas Tavares Brito

### Revisão

Deysiane Marques Franco Vieira

### Normalização

Graziella Napoli Terra Caldeira

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	4
2	QUE REFORMA É ESTA? CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA .....	4
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS COM ICMS E IPI.....	7
4	METODOLOGIA DA SIMULAÇÃO .....	9
5	PRINCIPAIS RESULTADOS .....	11
6	SOBRE A RECEITA DOS MUNICÍPIOS .....	17
7	CONSTATAÇÕES ACERCA DA LEI ROBIN HOOD .....	18
	REFERÊNCIAS.....	19
	GLOSSÁRIO .....	19

## 1 INTRODUÇÃO

Este relatório sintetiza estudo interno preliminar realizado pela Coordenação de Gestão de Dados da Fundação João Pinheiro (FJP) acerca das implicações da reforma tributária para a receita com Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O objetivo é compreender as variações de recebimento de recursos decorrentes da Lei Robin Hood pelos municípios mineiros a partir da vigência da reforma tributária, na forma do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados em 7 de julho de 2023. O estudo, portanto, é preliminar, e não considera eventuais compensações ou ganhos de outras receitas por parte dos municípios, uma vez que a reforma ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional e que alguns dados necessários à realização dessas simulações ainda serão objeto de regulamentação por legislação federal após a promulgação da reforma, prevista para o final de 2023 ou início de 2024.

Não faz parte do escopo deste trabalho analisar o impacto nos municípios de outras fontes de receita, tais como o Fundo de Participação dos Município (FPM) ou o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Também não está contemplado, neste estudo, a análise de perdas decorrentes da extinção do Imposto sobre Serviços (ISS) ou das alterações no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) flexibilizadas pelo texto da reforma.

## 2 QUE REFORMA É ESTA? CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

A designação genérica “reforma tributária” é utilizada para se referir a uma reformulação político-econômica que visa à mudança da estrutura legislativa de cobrança de impostos, taxas e outras contribuições vigentes em um país. Os objetivos de uma reforma tributária passam pela modernização do sistema de tributação para que sejam corrigidos problemas de natureza econômica e social, podendo incluir aumento ou redução da carga tributária, bem como a criação, extinção ou simplificação da estrutura tributária existente.

No Brasil, o Sistema Tributário Nacional está delineado nos artigos nº 145 a 156 da Constituição Federal (CF). Nesses artigos, estão listados treze tributos, assim distribuídos por competência federativa: sete tributos da União – Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) –, três tributos estaduais – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), ICMS e IPVA – e três tributos municipais – IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e

ISS –, sem contar as contribuições como a Contribuição Previdenciária, prevista no Art. 195 e o Programa de Integração Social (PIS), previsto no Art. 239 (Gomes, 2021).

Os impostos pagos pelos contribuintes são a principal fonte de financiamento de serviços públicos – como saúde, educação e segurança pública. Os tributos também são fundamentais para reduzir a desigualdade. No entanto, obrigações variadas, alíquotas elevadas e problemas de retribuição costumam ser apontados como problemas da estrutura tributária no Brasil. Segundo o relatório *Doing Business Subnacional Brasil 2021*, do Banco Mundial, as empresas pagam, em média, 65,3% de seus lucros em tributos a cada ano, sem contar as cerca de 1500 horas gastas em média para preparar, declarar e pagar impostos (Banco Mundial, 2021).

A reforma, atualmente em tramitação no legislativo federal brasileiro, parte de duas propostas distintas e protocoladas em diferentes casas legislativas: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45, de 3 de abril de 2019, apresentada na Câmara dos Deputados pelo Deputado Baleia Rossi, e a PEC nº 110, de 9 julho de 2019, apresentada pelo Senador Davi Alcolumbre no Senado Federal. O poder executivo federal, empossado em 2023, decidiu por priorizar a reforma tributária, mas entendeu que a melhor solução para sua viabilização seria a construção do texto pelo próprio parlamento, a partir do debate já iniciado, com as propostas protocoladas em 2019 (Nunes; Araujo; Oliveira, 2023). Assim, em 9 de fevereiro de 2023, a Câmara dos Deputados instituiu Grupo de Trabalho para, no prazo de 90 dias prorrogáveis por igual período, analisar, debater e propor adaptações à PEC nº 45. O texto substitutivo do original de 2019, incorporando alguns elementos previstos na PEC nº 110 e diversos outros destaques e emendas, foi aprovado em segundo turno na Câmara dos Deputados em 7 de julho de 2023, seguindo agora para análise do Senado Federal. Segundo fontes jornalísticas, a tramitação no Senado deveria ser iniciada com designação de relator e constituição de grupo de trabalho, com previsão de votação em plenário até novembro de 2023, com retorno do projeto para análise na Câmara, em caso de alterações no texto pelo Senado (Senado [...], 2023; Christian, 2023).

Em síntese, os principais pontos da reforma são:

- a) eliminação de cinco impostos IPI, PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (federais), ICMS (estadual) e ISS (municipal);
- b) criação de dois Impostos sobre Valor Agregado (IVAs): o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que substituirá o ICMS dos estados e o ISS dos municípios; e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que vai unificar os tributos federais: PIS, Cofins e IPI, com base ampla e não cumulatividade plena na cadeia de produção — ou seja, sem tributação em cascata. Os detalhes sobre esses impostos serão definidos em Lei Complementar Federal (LCF);

- c) mudança no local de cobrança: o imposto será cobrado no destino (local do consumo do bem ou serviço), e não na origem, como no modelo atual. Também foi prevista desoneração de exportações e investimentos;
- d) criação de um Imposto Seletivo, que incidirá sobre a produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, como cigarro e bebidas alcoólicas. Os detalhes sobre esses impostos serão definidos em Lei Ordinária Federal;
- e) Previsão de partilha do IBS entre União, estados e municípios, em substituição à cota-parte do ICMS e IPI Exportação. O texto da PEC determina que as parcelas de receita pertencentes aos municípios serão creditadas conforme os seguintes critérios:
  - 60% (sessenta por cento, no mínimo, na proporção da população de cada município;
  - 5% (cinco por cento em montantes iguais para todos os municípios de cada estado;
  - 10% (dez por cento, no mínimo, com base em indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;
  - 25% (vinte e cinco por cento de acordo com o que dispuser lei estadual.

Esse tópico referente à partilha dos recursos arrecadados constitui uma das alterações mais significativas introduzidas pela PEC, à medida em que desloca o principal fator gerador de receitas das transferências de ICMS aos municípios do Valor Adicionado Fiscal (VAF), correspondente aos atuais setenta e cinco por cento, para o critério População, que passa de dois para sessenta por cento do peso no cálculo.

### 3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS COM ICMS E IPI

As transferências intergovernamentais, ao promoverem a redistribuição tributária, exercem papel importante na redução das desigualdades regionais, uma vez que os tributos privativos de cada ente apenas rendem onde há matéria econômica a ser tributada (Ferreira Filho, 2012). Assim, regiões mais desenvolvidas economicamente arrecadam muito mais com tributos próprios em comparação com as menos desenvolvidas economicamente. Diante disso, emerge a necessidade de mecanismos de transferências de recursos entre entes federativos no sentido de promover o equilíbrio fiscal e o desenvolvimento equânime, conforme o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil previsto na Constituição Federal de “[...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III).

Está previsto no Art. 158, da CF de 1988, que um quarto de todo o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação arrecadado pelos estados deve ser repassado aos municípios. Essa parcela é conhecida como ICMS cota-parte dos municípios.

Também está previsto no Art. 159, inciso II, da Constituição Federal, que dez por cento do IPI, arrecadados pela União, sejam transferidos aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados de cada estado. Do valor transferido pela União, vinte e cinco por cento devem ser repassados/distribuídos pelos estados e Distrito Federal aos seus respectivos municípios, com base na arrecadação líquida do IPI do decêndio anterior, conforme previsto na Lei Complementar (LC) nº 62, de 28 de dezembro de 1989.

Em Minas Gerais, os valores das transferências cota-parte do IPI são calculados levando-se em conta os mesmos critérios e pesos do rateio do ICMS, previstos na Lei Estadual nº 18.030/2009.

A título de ilustração, a Tabela 1 apresenta os valores de ICMS totais arrecadados pelo estado nos três últimos anos completos e os valores de IPI recebidos pelo estado, bem como os valores líquidos de ICMS e IPI rateados entre os municípios:

Tabela 1: Valores de ICMS e IPI arrecadados e rateados – Minas Gerais – 2020-2022 – (milhões de R\$)

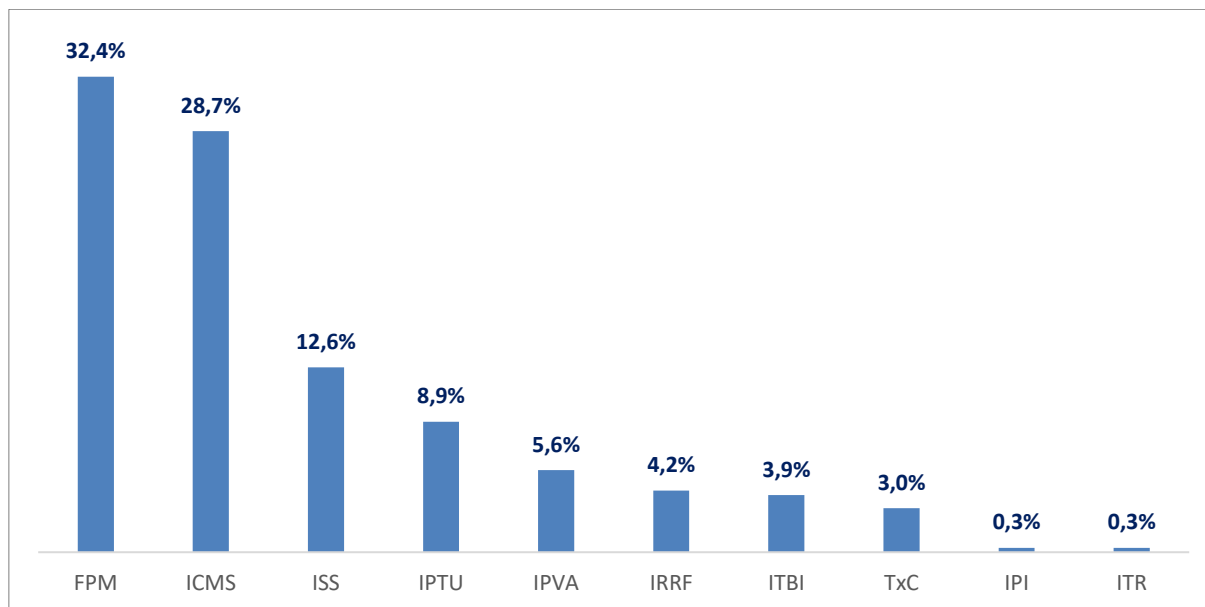
Ano	ICMS total arrecadado	IPI total arrecadado	ICMS rateado (cota-parte dos municípios)	IPI rateado (cota-parte dos municípios)
2020	42.438	454	10.610	114
2021	56.337	616	14.084	154
2022	58.784	644	14.696	161

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda; Fundação João Pinheiro.  
Elaboração própria.

No período analisado, os repasses de ICMS e IPI exportação aos municípios alcançaram o montante de 10,7 bilhões de reais em 2020, 14,2 bilhões de reais em 2021 e 14,9 bilhões de reais em 2022, com base nos critérios de rateio definidos na Lei Robin Hood.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição de fontes de receita nos municípios mineiros em 2021 (mais recente dado completo disponível).

Gráfico 1: Fontes de receitas nos municípios – Minas Gerais – 2021



Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais.  
Elaboração própria.

Na receita total dos municípios, o ICMS é superado somente pelo FPM, que distribuiu 15,1 bilhões de reais aos municípios em 2021.

Na análise por município, observa-se na Tabela 2 que o ICMS, isoladamente, foi a principal fonte de receita de 83 municípios mineiros (9,8% do total) em 2021.

Tabela 2: Número e percentual de municípios por fonte de receita – Minas Gerais – 2021

Fonte de receita	Número de municípios onde é a principal fonte de receita	% de municípios onde é a principal fonte de receita
FPM	763	89,9%
ICMS	83	9,8%
ISS	3	0,4%

Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais.  
Elaboração própria.

Nota: Até a data de fechamento deste relatório, quatro municípios permaneciam com dados incompletos devido a atraso na Prestação de Contas Anual (PCA) junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG).

## 4 METODOLOGIA DA SIMULAÇÃO

Considerando os novos parâmetros determinados pela PEC nº 45, foram feitas simulações de impacto para os 853 municípios mineiros, considerando os valores de ICMS e IPI Exportação recebidos pelos municípios em março de 2023, buscando responder à seguinte questão: **como teriam sido os valores de repasses de ICMS e IPI aos municípios, considerando as alterações nos pesos previstas no texto da reforma da previdência – PEC 45/2019, mantendo inalterados todos os demais critérios e pesos e desconsiderando outras variáveis que afetem os índices?** O Quadro 1 sintetiza os critérios atuais, os critérios usados na simulação e seus respectivos pesos. As alterações nos percentuais de rateio foram **destacadas em cores**.

Quadro 1: Critérios e pesos atuais e usados na simulação – Minas Gerais – 2023

Critérios de distribuição (Lei 18.030/2009)	Peso atual (em %)	Peso após PEC 45 (em %)
VAF (Art. 1º, I)	75	12,2
População (Art. 1º, III)	2,7	60
Educação (Art. 1º, V)	2	10
Cota mínima (Art. 1º, XI)	5,5	5
ICMS solidário (Art. 1º, XVII)	4,14	4,24
População dos 50 Municípios mais populosos (Art. 1º, IV)	2	0
Mínimo <i>per capita</i> (Art. 1º, XVIII)	0,1	0
Área geográfica (Art.1º, II)	1	1
Produção de alimentos (Art. 1º, VI)	1	1
Patrimônio cultural (Art. 1º, VII)	1	1
Meio ambiente (Art. 1º, VIII)	1,1	1,1
Saúde (Art. 1º, IX)	2	2
Receita própria (Art. 1º, X)	1,9	1,9
Municípios mineradores (Art. 1º, XII)	0,01	0,01
Recursos hídricos (Art. 1º, XIII)	0,25	0,25
Municípios sede de estabelecimentos penitenciários (Art. 1º, XIV)	0,1	0,1
Esportes (Art. 1º, XV)	0,1	0,1
Turismo (Art. 1º, XVI)	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria.

Acerca dos pesos atuais e futuros, vale destacar:

- com o aumento do peso do critério **População**, que já beneficia proporcionalmente os municípios mais populosos, a manutenção do critério **População dos 50 municípios mais populosos** torna-se incerta por superestimar a dimensão populacional como critério de rateio, ampliando as perdas

- dos municípios menos populosos. Considerando plausível que esse critério seja suprimido em uma futura revisão da Lei Robin Hood, é zerado o peso desse critério em nossas simulações;
- b) o peso apresentado para o VAF no cenário após a Emenda Constitucional (EC) nº 45 consiste no valor resultante do rearranjo dos pesos dos demais critérios (aumento dos critérios **População** e **Educação** e redução dos critérios **Cota mínima** e **População dos 50 municípios mais populosos**);
- c) embora os critérios **ICMS solidário** e **Mínimo per capita** não sejam impactados diretamente pela reforma tributária, as simulações indicaram que, com as mudanças relacionadas aos demais critérios, nenhum município alcançou os índices mínimos para pontuar no critério **Mínimo per capita**. Essa situação foi prevista pelo legislador, em 2009, que acrescentou o seguinte parágrafo ao Art. 11 da Lei nº 18.030/2009: “Parágrafo único. Na hipótese de não haver Município que atenda as condições exigidas para participar do critério ‘mínimo per capita’, os recursos destinados a esse critério serão distribuídos com base no critério ‘ICMS solidário’, de que trata o inciso XVII do Art. 1º.” Assim, o montante de 0,01 ponto percentual relativo ao critério **Mínimo per capita** foi adicionado ao critério **ICMS solidário**.

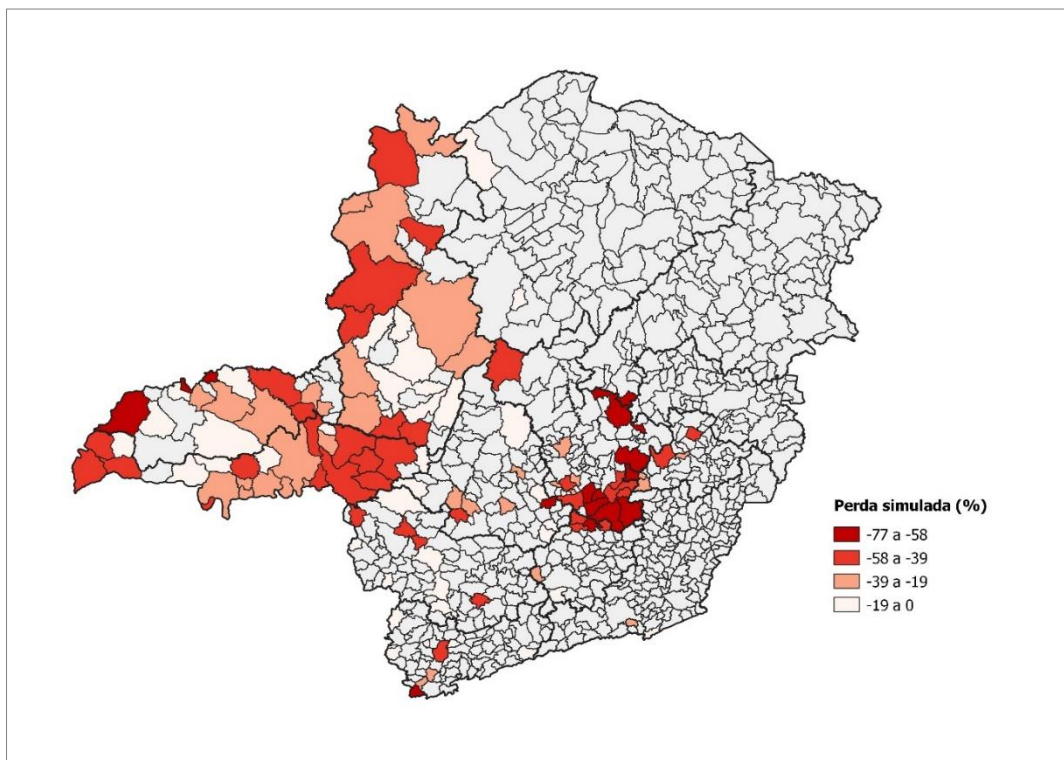
Ressalta-se que, além da simulação principal, relacionada aos valores distribuídos em março de 2023, foram realizadas outras simulações parciais, relativas aos meses de janeiro a dezembro de 2022, com o intuito de averiguar o comportamento dos critérios **ICMS Solidário** e **Mínimo per capita**. Os resultados serão apresentados e discutidos na sequência.

## 5 PRINCIPAIS RESULTADOS

Os principais resultados identificados foram:

- a) **128 municípios**, o equivalente a **15% do total** do estado, apresentaram redução nos valores percebidos, sendo essa redução total de **R\$ 263.635.175,31** ou **25%** em média dos valores percebidos antes da mudança. Esses 128 municípios respondem 29,8% da população total do Estado e 48,2% do Produto Interno Bruto (PIB) Municipal, de 2020;
- b) observa-se no Mapa 1 que os municípios que perdem situam-se, **predominantemente nas regiões central, triângulo e oeste do estado**;

Mapa 1: Perdas simuladas – Minas Gerais – 2023 – (%)



Fonte: Elaboração própria.

- c) em **29 municípios (3,4% do total do estado)**, destacados em vermelho escuro no Mapa 1, as perdas foram mais acentuadas, **ultrapassando os 50%**;
- d) **os 128 municípios que perdem** têm 6,1 milhões de habitantes (29,8% da população total do estado), equivalente a **47.782 mil habitantes em média**, conforme dados do Censo 2022 divulgados pelo IBGE em julho. A Tabela 3 apresenta os trinta municípios que apresentaram maior perda relativa;

Tabela 3: Trinta municípios que apresentaram maior perda – Minas Gerais – 2023

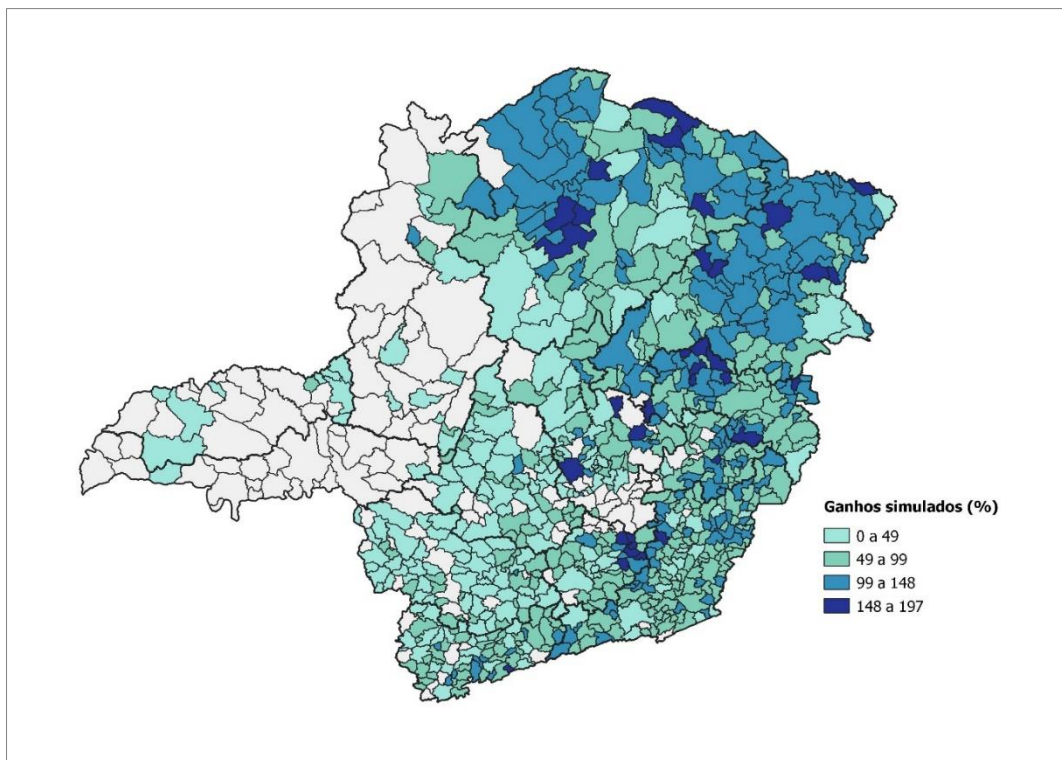
Município	População	Rateio líquido REAL (em milhões de R\$)	Rateio líquido SIMULADO (em milhões de R\$)	Varição (em milhões de R\$)	Varição (em %)
Itabirito	53.282	15,1	3,4	-11,7	-77,4
São Gonçalo do Rio Abaixo	11.850	8,6	2,0	-6,6	-76,4
Conceição do Mato Dentro	23.162	14,7	3,6	-11,1	-75,3
Itatiaiuçu	12.966	7,4	1,9	-5,5	-74,8
Congonhas do Norte	52.890	20,8	5,3	-15,5	-74,4
Extrema	53.482	18,6	4,9	-13,7	-73,5
Alvorada de Minas	4.159	4,0	1,1	-2,9	-73,2
Mariana	61.387	11,0	3,6	-7,4	-67,3
Araporã	8.479	2,9	1,0	-1,9	-67,0
Santa Vitória	20.973	4,9	1,8	-3,1	-64,2
Rio Acima	10.261	1,7	0,6	-1,1	-64,1
Ouro Preto	74.824	13,0	4,9	-8,1	-62,6
Itabira	113.343	17,7	6,8	-10,9	-61,3
Nova Lima	111.697	16,9	6,7	-10,2	-60,5
Cachoeira Dourada	2.315	1,3	0,5	-0,8	-60,1
Brumadinho	38.915	6,1	2,6	-3,5	-57,6
Araxá	111.691	13,8	6,1	-7,7	-55,8
Sacramento	26.670	4,3	1,9	-2,4	-55,7
Belo Vale	8.627	2,0	0,9	-1,1	-55,0
Betim	411.859	46,3	20,9	-25,3	-54,8
Guarda-Mor	6.539	1,6	0,7	-0,9	-54,5
Carneirinho	9.422	2,0	0,9	-1,1	-54,4
Pouso Alegre	152.212	17,3	7,9	-9,3	-54,0
Campo Florido	8.466	1,7	0,8	-0,9	-52,9
Paracatu	94.017	10,9	5,2	-5,7	-52,0
Belo Oriente	23.928	3,2	1,5	-1,7	-51,8
Indianópolis	6.171	1,5	0,7	-0,8	-51,3
Jeceaba	6.197	1,7	0,8	-0,9	-51,2
Rio Paranaíba	14.532	2,2	1,1	-1,1	-50,8
Ouro Branco	38.724	4,4	2,3	-2,2	-48,5

Fonte: Elaboração própria.

- e) 725 municípios apresentam ganhos que chegam a 197% em relação ao valor anteriormente recebido;
- f) o Mapa 2 evidencia que os municípios que mais ganharam percentualmente estão localizados em maior quantidade na porção leste e sudeste do estado, abrangendo as regiões geográficas

intermediárias do Diamantina, Montes Claros, Barbacena, Ipatinga e Juiz de Fora. Os maiores ganhos percentuais estão destacados em tons mais escuros;

Mapa 2: Ganhos simulados – Minas Gerais – 2023 – (%)



Fonte: Elaboração própria.

g) os 725 municípios que ganharam na simulação, possuem **19.893 habitantes em média**, uma população total de **14,4 milhões de habitantes** (70,1% do total do estado) e 51,8% do PIB Municipal, de 2020, se deve a esses municípios. A Tabela 4 apresenta a relação dos trinta municípios que apresentaram maiores ganhos relativos;

Tabela 4: Trinta municípios que apresentaram maior ganho – Minas Gerais – 2023

Município	População	Rateio líquido REAL (em milhões de R\$)	Rateio líquido SIMULADO (em milhões de R\$)	Variação (em milhões de R\$)	Variação (em %)
Jordânia	10.304	0,2	0,6	0,4	197,0
Itaverava	5.642	0,2	0,5	0,4	196,3
Congonhas	4.831	0,1	0,4	0,3	195,2
Porto Firme	10.569	0,2	0,6	0,4	186,8
São Sebastião do Maranhão	10.079	0,2	0,6	0,4	185,6
Santa Maria do Suaçuí	12.788	0,3	0,8	0,5	181,0
Senhora dos Remédios	10.384	0,2	0,6	0,4	173,5
Brasília de Minas	32.025	0,5	1,5	0,9	172,0
Cantagalo	3.974	0,1	0,4	0,2	171,6
Espinosa	30.443	0,5	1,4	0,9	169,8
Frei Lagonegro	3.391	0,1	0,4	0,2	167,3
Francisco Badaró	7.366	0,2	0,5	0,3	167,0
Berilo	9.826	0,2	0,6	0,4	166,6
Tarumirim	14.709	0,3	0,7	0,5	165,0
Águas Formosas	18.450	0,4	0,9	0,6	162,4
Marmelópolis	3.200	0,1	0,4	0,2	162,4
Rio Espera	5.429	0,2	0,5	0,3	162,1
Lamim	3.184	0,2	0,4	0,2	161,5
Coração de Jesus	25.377	0,5	1,2	0,8	160,9
Cipotânea	5.581	0,2	0,4	0,3	160,0
Medina	20.156	0,4	1,0	0,6	159,5
Itabirinha	10.362	0,3	0,7	0,4	159,0
Vargem Alegre	5.780	0,2	0,4	0,2	158,1
Mirabela	13.651	0,3	0,8	0,5	157,3
Varzelândia	18.840	0,4	0,9	0,6	157,2
Monte Azul	20.328	0,4	1,0	0,6	155,1
Machacalis	6.487	0,3	0,7	0,4	154,5
Esmeraldas	85.594	1,2	3,1	1,9	154,5
Morro do Pilar	3.133	0,2	0,4	0,3	153,8
São Pedro do Suaçuí	5.103	0,2	0,5	0,3	152,8

Fonte: Elaboração própria.

h) quando se analisam as perdas e ganhos por faixas de tamanho de população, observa-se que, contrariando a lógica, municípios menos populosos tendem a obter ganhos com a nova metodologia de cálculo. A Tabela 5 apresenta a quantidade absoluta de municípios que ganham e perdem por faixa de tamanho de população;

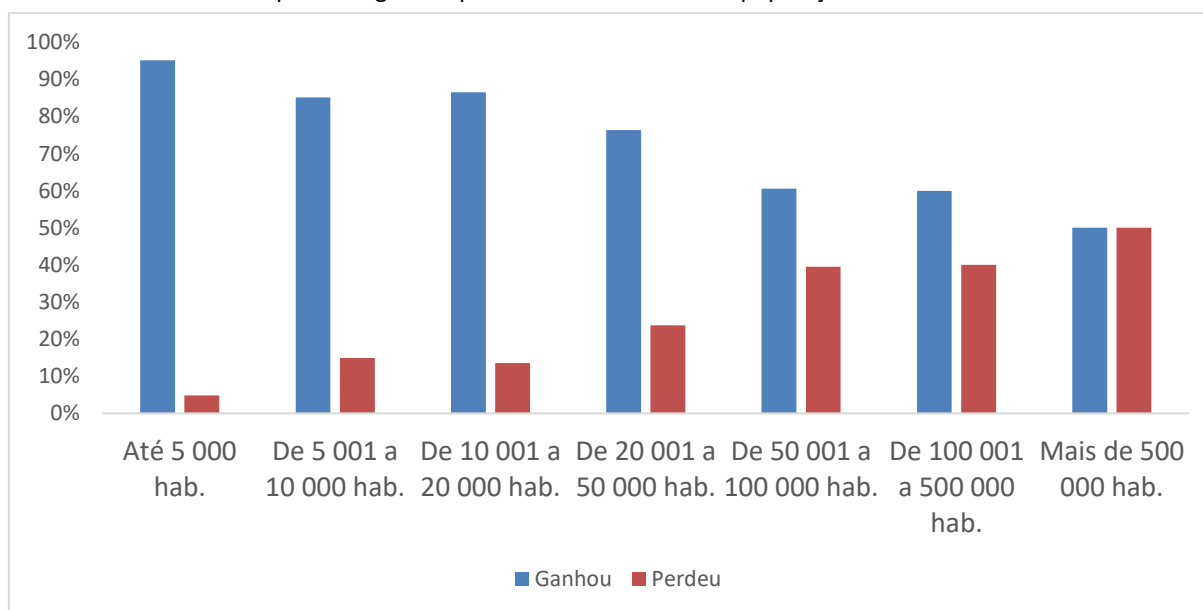
Tabela 5: Perdas e ganhos por faixas de tamanho da população – Minas Gerais – 2023

Faixa de tamanho da população	Ganhou	Perdeu	Total
Até 5 000 hab.	235	12	247
De 5 001 a 10 000 hab.	200	35	235
De 10 001 a 20 000 hab.	160	25	185
De 20 001 a 50 000 hab.	87	27	114
De 50 001 a 100 000 hab.	23	15	38
De 100 001 a 500 000 hab.	18	12	30
Mais de 500 000 hab.	2	2	4
<b>Total</b>	<b>725</b>	<b>128</b>	<b>853</b>

Fonte: Elaboração própria.

- i) o Gráfico 2 apresenta o percentual de municípios, por faixa de tamanho de população, que ganha ou perde recursos sob a simulação;

Gráfico 2: Percentual de perdas e ganhos por faixas de tamanho da população – Minas Gerais – 2023

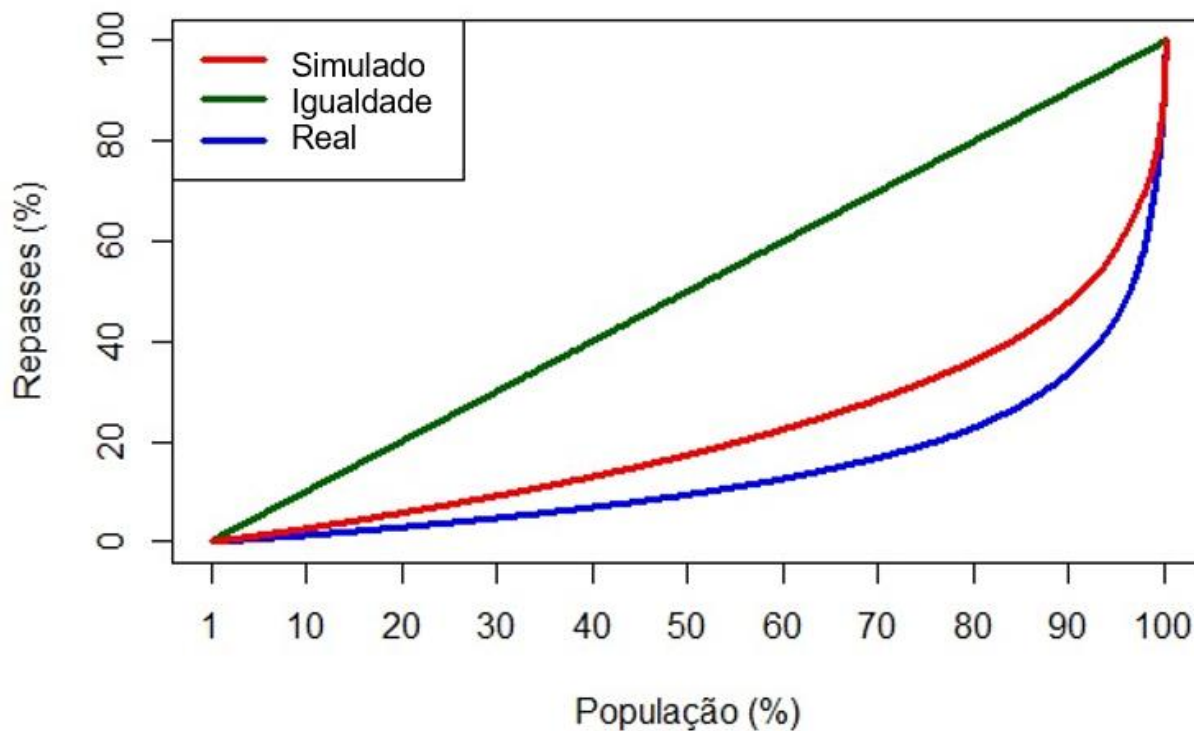


Fonte: Elaboração própria.

- j) observa-se que nas menores faixas de tamanho populacional houve maior proporção de municípios que ganharam na simulação. Na faixa dos municípios com até 5.000 habitantes, por exemplo, 95% dos municípios ganharam na simulação e apenas 5% dos municípios perderam. Já nas faixas com municípios acima de 50 mil habitantes, os percentuais de municípios que ganham e perdem ficaram mais próximos;

k) os dados também foram inseridos no gráfico do tipo Curva de Lorenz<sup>1</sup>. Observa-se que, no cenário simulado, a curva de distribuição de recursos ajustada pela população apresenta-se mais próxima da linha central da perfeita igualdade, o que significa que o novo desenho apresenta uma distribuição mais equitativa.

Gráfico 3: Curva de Lorenz ajustada pela população



Fonte: Elaboração própria.

<sup>1</sup> A curva de Lorenz é um instrumento gráfico e analítico que permite representar a distribuição relativa de uma variável em um domínio determinado. Quanto mais próxima a curva estiver da linha diagonal central do gráfico, também denominada de **perfeita igualdade**, mais igualitária será a distribuição de renda analisada.

## 6 SOBRE A RECEITA DOS MUNICÍPIOS

- a) O deslocamento do critério população para uma posição de destaque na composição do índice de participação dos municípios joga pressão sobre os processos de Contagem Populacional decenal, Censo Demográfico decenal e Estimativa Populacional anual realizados pelo IBGE, podendo ainda ampliar os casos de judicialização dos dados e índices populacionais como ocorre atualmente com o VAF;
- b) Em tese, 87% dos municípios de pequeno porte do estado, com população inferior a 50 mil habitantes, terão mais recursos para investir em suas atividades de custeio e em políticas públicas locais, de modo que a nova metodologia pode amenizar as desigualdades regionais e induzir o desenvolvimento de localidades mais carentes. Esse percentual chega a 95% de ganho no caso dos municípios com até 5 mil habitantes. Em tese esse maior volume de recursos do atual ICMS em municípios menores poderá amenizar outra regra da reforma tributária que desloca o local da cobrança do imposto da origem (onde o bem é produzido, como no modelo atual) para o destino (local do consumo do bem), o que tende a beneficiar localidades com maior mercado consumidor. Será importante que o legislador considere o equilíbrio entre aumento de receita dos municípios menores, como na simulação aqui apresentada, e a provável redução de receitas decorrente da mudança do local de tributação;
- c) Também será interessante analisar até que ponto a reforma influenciará a dinâmica migratória do estado. Considerando apenas os 787 municípios que possuíam menos 50 mil habitantes em 2010, a população oscilou positivamente 2,8% em relação aos resultados do Censo 2022, enquanto o crescimento populacional médio do estado no período foi de 4,8% e o crescimento nos 66 municípios que tinham mais de 50 mil habitantes em 2010 foi de 6,4%;
- d) Embora alguns municípios apresentem perdas significativas em valores absolutos ou relativos, ainda é cedo para se falar na possibilidade de redução ou descontinuidade na oferta de serviços públicos nesses municípios na hipótese de promulgação da reforma tributária nos termos atuais, posto que a EC prevê a existência de um fundo para mitigação de perdas e regras de transição de longo prazo (50 anos).

## 7 CONSTATAÇÕES ACERCA DA LEI ROBIN HOOD

- a) Como já alentado anteriormente, o critério **Mínimo per capita**, da Lei Robin Hood, tornou-se obsoleto em todas as simulações realizadas, de modo que os valores atualmente distribuídos por esse critério (0,01% do ICMS Municipal) foram incorporados ao critério ICMS Solidário, como prevê a legislação atual. Em uma futura revisão da lei, para se evitar que o critério caia em desuso permanente, convém ajustar sua metodologia de cálculo para que ele cumpra sua função de fornecer uma compensação financeira aos municípios de menor ICMS *per capita* na soma dos demais critérios;
- b) Por sua vez, o critério ICMS Solidário teve ampliada a sua base de municípios beneficiários, que saltou de 803 municípios, em média, no ano de 2022, para 833 nas simulações realizadas. Sua metodologia de cálculo também pode ser aprimorada no sentido de ampliar seu caráter redistributivo, contribuindo com municípios que apresentam menor capacidade de pontuar nos demais critérios e que efetivamente precisam da “solidariedade” dos demais para alcançar níveis de desenvolvimento mais próximos da média do estado;
- c) O critério Receita Própria perde grande parte de seu sentido, uma vez que deixa de ser indutor de políticas públicas que buscam incrementar a arrecadação municipal, uma vez que os impostos municipais ficam limitados ao IPTU e ao ITBI, que corresponderam a cerca de 13% da receita total dos municípios mineiros em 2021. Mesmo municípios de economia mais pujante e elevada arrecadação municipal passam a depender em maior medida das transferências recebidas;
- d) As alterações na legislação estadual decorrentes da PEC nº 45 precisam ser pensadas no horizonte temporal de médio prazo e não eximem o estado de implementar no curto prazo as alterações na legislação estadual do ICMS determinadas pela EC nº 108/2020, notadamente no que tange ao critério Educação;
- e) O critério de distribuição igualitária para todos os municípios previsto na PEC nº 45, correspondente ao critério Cota Mínima da legislação mineira, é 0,5 ponto percentual menor do que o praticado atualmente em Minas Gerais, que é 5,5%. Embora esta diferença seja relativamente pequena, isoladas outras variáveis, os valores absolutos distribuídos pelo Cota Mínima tendem a tornar-se ainda menores no estado que possui a maior quantidade de municípios do país: 853. Assim, considerando-se a grande quantidade de participantes na divisão de um bolo que fica menor, torna-se prudente ao legislador buscar meios ou critérios para compensar os municípios que apresentam maior dependência desse recurso que se torna menor.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Doing business subnacional Brasil 2021**. Washington, DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em:

[https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021\\_SN\\_DB\\_Brazil\\_Full-report\\_Portuguese.pdf](https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SN_DB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

CHRISTIAN, Hérica. Senado deverá votar até novembro e com mudanças a reforma tributária aprovada pela Câmara. **Rádio Senado**, Brasília, DF, 7 jul. 2023. Caderno Reforma Tributária. Áudio (2 min 58 s). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/07/07/senado-devera-votar-ate-novembro-e-com-mudancas-a-reforma-tributaria-aprovada-pela-camara>. Acesso em: 10 jul. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Newton. Manual da reforma tributária: breve história da reforma tributária no Brasil. **CPA Informações Empresariais**, Sorocaba, 4 jan. 2021. Seção Contábil. Disponível em: <http://netcpa.com.br/noticias/ver-noticia.asp?Codigo=53223>. Acesso em: 10 jul. 2023.

NUNES, Fabiano da Silva; ARAUJO, José Evande Carvalho; OLIVEIRA, Marco Antônio Moreira de. **Comparativo entre os substitutivos da Comissão Mista da Reforma Tributária (2021), da PEC nº 110/2019 (2022) e da PEC 45/2019 (2023)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, jun. 2023. Nota Técnica. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41277>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SENADO deve votar reforma tributária: ela está madura, diz Pacheco. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 3 jul. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/03/senado-deve-votar-reforma-tributaria-ela-esta-madura-diz-pacheco>. Acesso em: 10 jul. 2023.

## GLOSSÁRIO

- CBS:** Contribuição sobre Bens e Serviços
- CF:** Constituição Federal
- EC:** Emenda Constitucional
- FJP:** Fundação João Pinheiro
- FPM:** Fundo de Participação dos Municípios
- IBS:** Imposto sobre Bens e Serviços
- ICMS:** Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IE:** Imposto de Exportação
- IGF:** Imposto sobre Grandes Fortunas
- II:** Imposto de Importação
- IOF:** Imposto sobre Operações Financeiras
- IPI:** Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPTU:** Imposto Predial e Territorial Urbano
- IPVA:** Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- IR:** Imposto de Renda
- ISS:** Imposto sobre Serviços
- ITBI:** Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
- ITCMD:** Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
- ITR:** Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
- IVA:** Imposto sobre Valor Agregado
- LC:** Lei Complementar
- LCF:** Lei Complementar Federal
- PCA:** Prestação de Contas Anual
- PEC:** Proposta de Emenda Constitucional
- PIS:** Programa de Integração Social
- TCE-MG:** Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
- VAF:** Valor Adicionado Fiscal