



Ministério da Educação – Brasil
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Minas Gerais – Brasil
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas
ISSN: 2238-6424
QUALIS/CAPES – LATINDEX
Nº. 26 – Ano XII – 10/2024
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

Reforma Tributária e seus efeitos na capacidade financeira dos municípios de Minas Gerais

Paulo Deiser Pereira Faria
Mestre em Tecnologia, Ambiente e Sociedade pela
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Graduado em Ciências Contábeis – UFVJM/MG – Brasil
Graduando em Direito – UniDoctum – Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8930027953272788>
E-mail: paulodeiserfaria@gmail.com

Valderia Colen da Silva
Mestre em Tecnologia, Ambiente e Sociedade pela
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Graduada em Ciências Contábeis – UFVJM/MG – Brasil
<http://lattes.cnpq.br/1170189192251584>
E-mail: valderiacolen@gmail.com

Profª. Drª. Raquel de Souza Pompermayer
Doutora em Ciências Florestais pela Universidade de Brasília – UNB
Docente da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
<http://lattes.cnpq.br/4701309510886228>
E-mail: raquel.pomper@ufvjm.edu.br

Resumo: Este estudo visa analisar o impacto da Emenda Constitucional nº 132/2023, que promoveu a reforma tributária, na capacidade dos municípios de Minas Gerais, de financiar e manter políticas e serviços públicos, especialmente naqueles financiados pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Para tal, foram apresentados as principais mudanças da reforma tributária. Em termos metodológicos, a pesquisa começou com uma revisão teórica, seguida pela

coleta de dados de fontes oficiais, abrangendo o período de 2015 a 2021. A análise envolveu o uso de estatísticas descritivas, com os dados sendo inicialmente tabulados no Microsoft Excel e, posteriormente, organizados e processados no *software* GeoDa. A redistribuição de recursos foi examinada por meio de interpretação cartográfica e documental. A simulação revela que, em Minas Gerais, muitos municípios teriam ganhos significativos com a nova distribuição de recursos, enquanto outros sofreriam reduções. O desafio está em como os municípios utilizarão esses recursos adicionais de maneira eficaz, priorizando investimentos cruciais em áreas como educação, saúde, saneamento e desenvolvimento econômico local. A pesquisa contribui para novos estudos acadêmicos, com foco nos aspectos estabelecidos pela reforma tributária, além de examinar se a legislação em questão cumpre sua promessa de favorecer os municípios mais carentes e de promover justiça fiscal. Este estudo contribui para compreender os mecanismos de distribuição de recursos e seu impacto nos serviços municipais, oferecendo análises atualizadas sobre as implicações da EC nº 132/2023. Ao abordar essas questões, contribui para um debate informado sobre a relevância da repartição das receitas tributárias e o desenvolvimento de estratégias para mitigar impactos negativos das mudanças na legislação fiscal.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Emenda Constitucional nº 132/2023. Financiamento Municipal. ICMS. Minas Gerais.

Introdução

A Constituição Federal do Brasil de 1988 determina que os Estados devem transferir 25% da receita do ICMS aos municípios, sendo 65% distribuídos com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF) e 35% segundo critérios estaduais. Essa medida visa garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos, permitindo certa autonomia aos municípios na definição dos critérios de distribuição.

Em Minas Gerais, a Constituição estadual estipula que 75% do ICMS destinado aos municípios seja distribuído com base no VAF e os 25% restantes segundo critérios da Lei Robin Hood. Essa legislação busca uma redistribuição mais justa das receitas do ICMS, considerando não apenas o volume de arrecadação, mas também critérios de necessidade em áreas como educação, saúde e turismo.

Apesar da importância do VAF na distribuição dos recursos do ICMS, há uma carência de estudos detalhados sobre o assunto, desafiando a compreensão de sua efetividade na promoção do desenvolvimento socioeconômico e na melhoria dos serviços públicos. A adaptabilidade das regras do ICMS demonstra um mecanismo flexível de cooperação entre os governos estadual e municipal (Baptista, 2016).

Para Gadelha (2019), a prática de transferência de recursos entre diferentes níveis de governo é essencial para um sistema federativo eficaz, buscando equilibrar as bases tributárias e promover políticas públicas alinhadas com os interesses nacionais e locais. Essa estratégia de distribuição fiscal é essencial para que cada ente da Federação possa cumprir seus deveres e responsabilidades com eficiência. O que é certo é que “em toda Federação existe uma política tributária vigente, onde cada entidade nacional detém sua participação na divisão das receitas tributárias, bem como de seus encargos públicos” (Paiva *et al.*, 2014, p. 40).

A Emenda Constitucional nº 132/2023 introduziu uma reforma tributária substancial, substituindo o ICMS e o ISS pelo IBS. Essa mudança levanta questões sobre a capacidade dos municípios brasileiros de sustentar políticas e serviços públicos financiados anteriormente pelo ICMS, exigindo uma análise detalhada de suas implicações na capacidade financeira dos municípios e no bem-estar de suas comunidades.

Portanto, este trabalho tem o propósito de responder à seguinte pergunta: **Qual seria o impacto da reforma tributária no repasse do ICMS aos municípios mineiros, considerando o critério populacional na parcela de 80% que era destinada ao VAF?**

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar o impacto da Emenda Constitucional nº 132/2023, que promoveu a reforma tributária, na capacidade dos municípios do estado de Minas Gerais, de financiar e manter políticas e serviços públicos, com ênfase naqueles financiados principalmente pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Para atingir o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos: apresentar as principais mudanças da Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023; enumerar o montante das receitas de transferência do ICMS e apontar sua variação nos municípios no período de 2015 a 2021; simular qual seria a receita de cada município mineiro com a repartição da cota-parte do novo IBS, em substituição ao ICMS e ao ISS, caso essa mudança estivesse em vigor em 2023; e verificar se as mudanças da reforma tributária podem prejudicar as receitas dos municípios.

Esta pesquisa se fundamenta na necessidade de investigar se as regiões consideradas menos desenvolvidas de Minas Gerais realmente se beneficiaram dos

critérios estabelecidos pela reforma tributária, além de examinar se a legislação em questão cumpre sua promessa de favorecer os municípios mais carentes e de promover justiça fiscal.

Além disso, a pesquisa se justifica pela necessidade de preencher lacunas na compreensão desses mecanismos de distribuição de recursos e seu impacto nos serviços municipais, fornecendo análises atualizadas sobre as implicações da EC nº 132/2023. Ao abordar essas questões, contribui para um debate mais informado sobre a relevância da repartição das receitas tributárias e para o desenvolvimento de estratégias que visam mitigar quaisquer impactos negativos das mudanças na legislação fiscal.

2 Referencial teórico

2.1 Reforma Tributária

Segundo a Fundação João Pinheiro (2023), a designação genérica "reforma tributária" é utilizada para descrever uma reformulação político-econômica destinada a alterar a estrutura legislativa de cobrança de impostos, taxas e outras contribuições em vigor em um país. Os objetivos dessa reforma envolvem a modernização do sistema tributário para abordar questões de natureza econômica e social. Isso pode incluir ajustes na carga tributária, bem como a introdução, eliminação ou simplificação de elementos na estrutura tributária existente.

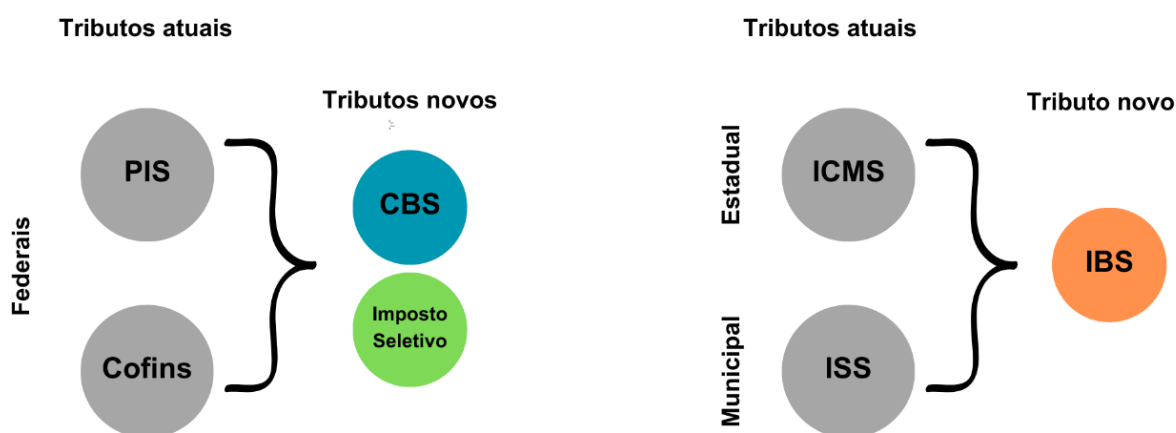
O Sistema Tributário brasileiro encontra-se delineado nos artigos 145 a 156 da Constituição Federal de 1988. Esses artigos elencam treze tributos, distribuídos por competência federativa: sete tributos são de competência da União – Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto de Renda (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 são de competência estadual – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), ICMS e IPVA; e três tributos são de competência municipal – IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e ISS. Vale ressaltar a existência de contribuições, como a Contribuição Previdenciária, prevista no art. 195, e o Programa de Integração Social (PIS), conforme disposto no art. 239.

Os impostos pagos pelos contribuintes brasileiros representam a principal fonte de financiamento para serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação e segurança pública. Além de desempenharem um papel crucial na redução da desigualdade social. No entanto, a estrutura tributária no Brasil frequentemente enfrenta críticas devido a diversas obrigações, alíquotas elevadas e desafios relacionados à retribuição. De acordo com o relatório Doing Business Subnacional Brasil 2021, do Banco Mundial, as empresas, em média, destinam 65,3% de seus lucros anuais ao pagamento de tributos, sem considerar as aproximadamente 1500 horas dedicadas, em média, para preparar, declarar e quitar impostos (Banco Mundial, 2021).

A Reforma Tributária Brasileira, aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada através da Emenda Constitucional 132, representa uma transformação significativa no sistema tributário do país. Sua implementação gradual, a partir de 2025, visa simplificar, modernizar e tornar mais eficiente a arrecadação de impostos (Friedmann; Assunção, 2023).

A mudança central da reforma é a substituição de cinco tributos — ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins — em uma cobrança única, que será dividida entre os níveis federal (CBS: Contribuição sobre Bens e Serviços) e estadual/municipal (IBS: Imposto sobre Bens e Serviços), essa unificação, programada para ocorrer a partir de 2033 (Agência Senado, 2023).

Figura 1 – Novos tributos com a Reforma Tributária



Fonte: Agência Senado (2023).

Ainda conforme a Agência Senado (2023) a implementação dessas alterações dependerá de leis complementares a serem aprovadas nos próximos anos pelo Congresso Nacional. A Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) será instituída totalmente a partir de 2027, com um período de teste em 2026, enquanto o IBS será definitivamente implementado em 2033, coexistindo progressivamente com o ICMS e ISS.

A reforma aprovada prevê a criação do "Imposto Seletivo" (IS), de competência federal, com arrecadação compartilhada entre os entes federativos. Esse imposto tem caráter extrafiscal, visando produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, e será definido por lei complementar (Brasil, 2023).

Tanto o IBS quanto o CBS incidirão sobre bens, serviços e direitos, visando a neutralidade tributária, com uma abordagem não cumulativa sobre o valor agregado em cada operação. A legislação será única em todo o país, mas os entes federativos poderão fixar alíquotas próprias para o IBS (Friedmann; Assunção, 2023).

Conforme texto constitucional, a gestão do IBS será feita por um Comitê Gestor, responsável pela retenção do montante não compensado pelos contribuintes e pela distribuição do produto da arrecadação. Cada ente subnacional deverá editar um regulamento único, uniformizando a interpretação da legislação do novo imposto.

Adicionalmente, a reforma introduz modificações em tributos existentes, como o IPVA, permitindo alíquotas diferenciadas com base no tipo, valor, utilização e impacto ambiental dos veículos. O IPVA passa a incidir sobre veículos automotores aquáticos e aéreos, excluindo exceções específicas.

Já o IPI, inicialmente previsto para ser extinto em 2027, continuará em vigor no país, no entanto, sua nova atribuição será preservar a competitividade das produções industriais da Zona Franca de Manaus (ZFM), que também contará com outros benefícios estabelecidos por lei. Atualmente, o IPI é aplicado nas importações ou na saída de produtos de estabelecimentos industriais brasileiros (Agência Senado, 2023).

O ITCMD, tributo estadual, passará a ser cobrado no domicílio do falecido ou doador de bens móveis, títulos ou créditos, em substituição à prática atual de incidir no estado onde ocorre o inventário ou arrolamento de bens. A nova regra aplicar-se-á aos processos de sucessão iniciados após a promulgação. O imposto será progressivo conforme o valor e ficará isento em doações para instituições sem fins

lucrativos de relevância pública e social, como entidades assistenciais religiosas e institutos científicos e tecnológicos. A reforma também amplia a proibição de cobrança tributária em templos, já prevista na Constituição, para abranger entidades religiosas e suas organizações assistenciais e beneficentes (FJP, 2023b; Agência Senado, 2023).

A reforma tributária busca evitar a guerra fiscal por meio da tributação da CBS e IBS apenas no local de consumo, e não mais no local de produção e de consumo. Para compensar os estados que perderão arrecadação com essa mudança, a reforma cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (Brasil, 2023).

O FNDR receberá aportes da União e será utilizado para investimentos em infraestrutura, geração de emprego e renda, desenvolvimento científico, tecnológico e inovação. Os estados terão autonomia para gastar os recursos, mas deverão priorizar projetos de preservação ambiental. A União irá depositar R\$ 8 bilhões no FNDR em 2029. A partir daí, o valor aumentará gradualmente, chegando a R\$ 60 bilhões em 2043. Os critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) serão usados para distribuir 70% dos recursos do FNDR, e o restante será distribuído com base no número de habitantes (Agência Senado, 2023).

Além do FNDR, a reforma também prevê a criação do Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá. Esses fundos também receberão aportes da União e serão utilizados para fomentar a diversificação econômica das regiões (Brasil, 2023).

2.2 Extinção do VAF

A reforma tributária brasileira, aprovada em 2023, introduziu alterações significativas no sistema tributário nacional, consolidando cinco tributos em dois: o IBS e a CBS. Essas modificações impactaram não apenas a estrutura tributária, mas também repercutiram no federalismo fiscal e nos critérios de repartição da receita tributária entre os entes federados (FJP, 2023).

No âmbito municipal, a reforma ampliou o campo de incidência do IPVA para incluir veículos automotores aquáticos e aéreos, atendendo a uma demanda por justiça tributária. Prevê-se que essa expansão resulte em uma maior arrecadação do IPVA, gerando, por conseguinte, um aumento nos recursos a serem distribuídos aos municípios (Godoy et al., 2023).

A reforma tributária também trouxe mudanças significativas nos critérios de rateio do ICMS, que será substituído pelo IBS. O atual critério de rateio, baseado no VAF, é considerado mais equitativo, pois valoriza a cooperação entre os entes federados e promove o desenvolvimento econômico local. No entanto, a Emenda Constitucional nº 132 extingue o VAF e passa a adotar o critério populacional como principal parâmetro para as transferências (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023).

A Emenda Constitucional nº 132, dá nova redação ao inciso IV do art. 158 e seu parágrafo único, agora desdobrado em dois, tem a seguinte redação:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - 25% (vinte e cinco por cento):

a) 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;

b) do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A distribuída aos Estados.

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

[...]

§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "b", serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 80% (oitenta por cento) na proporção da população;

II - 10% (dez por cento) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual;

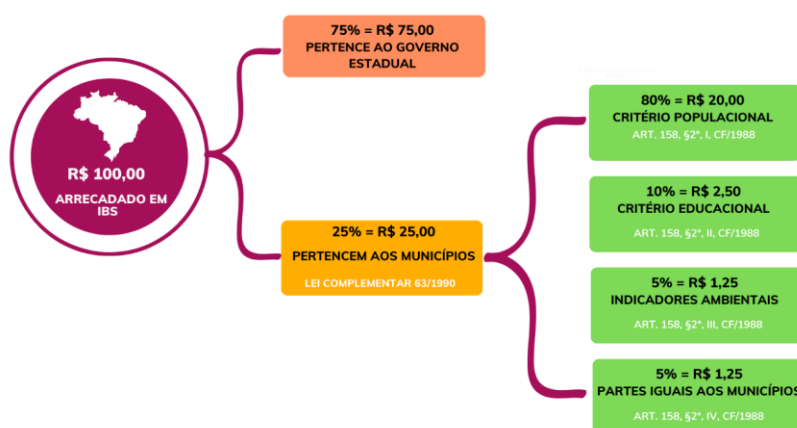
III - 5% (cinco por cento) com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual;

IV - 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado. (Brasil, 2023, grifo nosso)

O percentual total de distribuição dos municípios permaneceu inalterada, contudo, os percentuais e critérios do novo imposto foram mudados e a principal mudança foi a extinção do critério do VAF. Em sua substituição, a população torna-se o novo critério, entre outras alterações, exclusivamente para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), conforme previsto no art. 156-A da Emenda aprovada.

Conforme exemplificado anteriormente na Figura 4, agora apresentamos um novo exemplo simplificado da distribuição do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, que substituiu o ICMS, conforme ilustrado agora na Figura 6.

Figura 2 – Exemplo de distribuição do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS.



Fonte: Elaborado pelos autores, (2024).

A cada R\$ 100,00 arrecadados com o novo imposto de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, R\$ 75,00 destinam-se aos cofres do governo estadual, enquanto R\$ 25,00 são direcionados aos municípios do estado. Desse valor, R\$ 20,00 serão distribuídos conforme a proporção da população, R\$ 2,50 com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual, R\$ 1,25 com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual e o restante R\$ 1,25 será distribuído em montantes iguais para todos os municípios do estado.

Godoy *et al.*, (2023) afirmam que a alocação dos recursos arrecadados, que abrange tanto os provenientes do ICMS quanto aqueles calculados com base no VAF, desempenha uma função crucial na capacidade dos municípios de oferecer serviços essenciais à população, tais como saúde, educação, infraestrutura, transporte e segurança. Para Friedmann; Assunção (2023), a mudança levanta preocupações quanto a desigualdades e impactos negativos em políticas públicas relacionadas à preservação ambiental.

Conforme alude Godoy *et al.*, (2023), atualmente, a legislação leva em consideração critérios ambientais na distribuição do ICMS entre os estados, mas a proposta de reforma tributária coloca esses critérios em segundo plano, priorizando o critério populacional. Isso suscita desafios para o desenvolvimento sustentável em várias regiões do país, desincentivando investimentos em práticas ambientalmente responsáveis.

Os autores citados anteriormente ressaltam que a mudança proposta não afetará apenas municípios menos populosos, mas também impactará percentuais significativos de municípios altamente populosos. Isso levanta a preocupação de que a distribuição de recursos possa adquirir um viés político-democrático, sem necessariamente ser eficiente na prática. Destaca-se a importância de conciliar a simplificação dos impostos com a preservação dos interesses municipais, assegurando o progresso econômico e social das cidades. O equilíbrio entre simplificação e considerações regionais emerge como um elemento crucial na busca por uma reforma tributária eficaz no Brasil (Godoy *et al.*, 2023; Gobetti, Monteiro, 2023).

3 Procedimentos Metodológicos

A etapa inicial proposta para a pesquisa consistiu na revisão teórica em livros e publicações científicas, bem como na legislação vigente, sobre os principais pontos de discussão relacionados aos temas relacionados à pesquisa. Posteriormente, os esforços foram concentrados na obtenção de dados em fontes documentais. Os principais recursos utilizados incluíram a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) e da Fundação João Pinheiro (FJP). A série de anos abrangidos foi de 2015 a 2021.

Após realização do levantamento e da tabulação dos dados, precedeu-se com a simulação da receita de cada município mineiro com a repartição da cota-parte do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cobrado no destino, em substituição ao ICMS e ao ISS, caso essa mudança estivesse em vigor em 2023. Essa estimativa considera apenas o critério da população (80%), que é o principal parâmetro para as transferências após a promulgação da reforma tributária que extinguiu o VAF.

Serão analisados os efeitos redistributivos decorrentes das mudanças nas regras de apropriação e distribuição dos impostos sobre o consumo entre os entes federados, sem considerar o efeito ou período de transição dos impostos. Como é sabido, essas mudanças serão submetidas a uma regra de transição gradual, com duração de cinquenta anos. Durante esse período, a receita dos impostos será dividida em partes e estará sujeita a critérios de repartição diferentes. Portanto, a

metodologia leva em consideração se a mudança estivesse totalmente em vigor em 2023.

Para realizar a simulação, foram utilizados os valores dos repasses das cotas-parte do ICMS e do IPI pelo Estado para os municípios, disponibilizados no portal da FJP. Ainda, foi utilizado o Valor Adicionado Fiscal, disponibilizado pela SEF/MG, e a População residente do Censo Demográfico de 2022, disponibilizada pelo IBGE. Estes constituem fontes oficiais e mais abrangentes de informações, abarcando um leque mais amplo de indicadores essenciais para a avaliação do impacto da EC 132/2023.

Os dados relativos aos repasses foram tabulados no Microsoft Excel e, em seguida, organizados e processados no *software* GeoDa, desenvolvido pelo professor doutor Luc Anselin (1953) da Universidade de Chicago, amplamente utilizado em análises de dados espaciais (Senhoras, 2021). Nos últimos anos, muitos acadêmicos têm empregado este software para analisar a autocorrelação espacial de dados geográficos regionais, embora a maioria tenha se concentrado em tópicos das ciências sociais, como disparidades econômicas regionais (Wu *et al.*, 2022).

Essa ferramenta possibilitou a condensação e a elaboração de mapas da redistribuição, permitindo ilustrar de forma mais visual os municípios ou regiões que mais ganharam e perderam com o novo critério de distribuição proposto pela reforma tributária.

Portanto, as análises que seguem se concentrarão nos resultados obtidos a partir desses dois métodos/modelos, com o propósito não apenas de proporcionar uma compreensão mais abrangente e multifacetada do ICMS e do impacto da EC nº 132/2023, mas também de enriquecer o debate sobre a relevância da repartição das receitas tributárias.

4 Resultados e Discussões

A partir dessa análise preliminar, procedeu-se a uma simulação para redistribuir os recursos financeiros baseando-se no critério populacional, ou seja, utilizando o percentual da população de cada município em relação à totalidade populacional do estado. Esta abordagem difere significativamente do critério

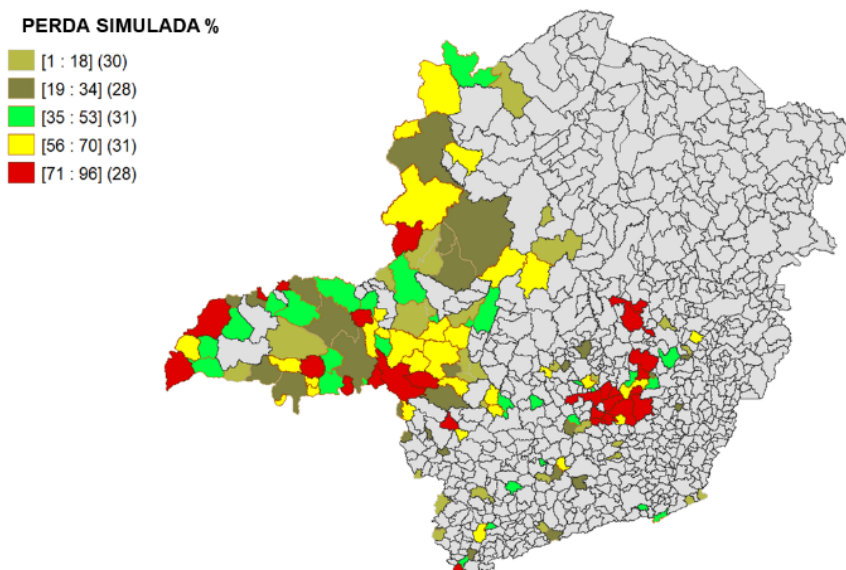
anteriormente predominante, que determinava 75% do repasse com base no VAF de cada município.

Os resultados da simulação indicaram que aproximadamente 148 municípios, representando 17% do total no estado de Minas Gerais, experimentariam uma diminuição nos valores recebidos. Esta redução, seria superior que quatro bilhões de reais (R\$ 4.003.160.035,08), e implicaria, em média, uma perda de 45% em relação aos valores previamente obtidos, destacando a mudança substancial provocada pela mudança.

Analisando a Figura 3, percebe-se uma concentração geográfica dos municípios afetados, majoritariamente situados nas regiões central, metropolitana, triângulo e oeste de Minas Gerais. Esta distribuição sugere padrões regionais específicos de impacto, que podem refletir diferenças na base econômica, na densidade populacional ou em outros fatores socioeconômicos intrínsecos a essas áreas.

Especificamente, a região central e o triângulo mineiro abrigam importantes polos industriais e de serviços, cuja contribuição para o VAF é substancial. A mudança para um critério baseado em população não considera diretamente a capacidade de geração de riqueza dessas atividades, resultando em uma distribuição de recursos que pode não refletir a contribuição econômica real desses municípios.

Figura 3: Perdas simuladas em Minas Gerais, 2023 – (%)



Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelos autores, (2024).

A reforma tributária busca uma distribuição mais equitativa dos recursos do ICMS, visando ao desenvolvimento uniforme em todo o país. No entanto, municípios com alta atividade econômica, mas não necessariamente uma grande população, podem ver seus recursos diminuídos, o que desafia a manutenção de serviços públicos e investimentos.

Na simulação, 31 municípios, que representam 3,6% do total estadual e destacados em amarelo no Mapa 01, tiveram suas receitas reduzidas entre 56% e 70%. Entre os 28 municípios que enfrentaram uma redução crítica nos recursos, com perdas superiores a 71% e destacados em vermelho no mapa, a distribuição regional é a seguinte:

Na Região Metropolitana, os municípios afetados são Alvorada de Minas, São Gonçalo do Rio Abaixo, Conceição do Mato Dentro, Itatiaiuçu, Congonhas, Itabirito, Jeceaba, Belo Vale, Catas Altas, Mariana, Rio Acima, Ouro Preto, Itabira, Brumadinho, e Nova Lima. Essa região, que circunda a capital Belo Horizonte, é marcada por uma intensa atividade econômica, incluindo a mineração, e enfrenta agora desafios significativos em termos de financiamento municipal.

No Triângulo Mineiro, os municípios de Cachoeira Dourada, Araporã, Santa Vitória, Indianópolis, Carneirinho, Água Comprida, Campo Florido, Conquista, e Sacramento viram seus recursos diminuir drasticamente. Essa região é conhecida pela sua forte base agrícola e pecuária, bem como por atividades industriais. Os demais são das Regiões Sul, Oeste e Noroeste de Minas. A Tabela 1 destaca os dez municípios mais impactados pela simulação da redistribuição.

Tabela 1: Dez municípios que apresentaram maior perda – Minas Gerais – 2023

Município	População	VAF recebido em 2023*	Redistribuição simulada*	Variação*	Variação (em %)
Alvorada de Minas	4.159	54.1	2.3	-51.7	-96%
São Gonçalo do Rio Abaixo	11.850	120.0	6.7	-113.3	-94%
Conceição do Mato Dentro	23.163	198.7	13.1	-185.6	-93%
Itatiaiuçu	12.966	100.9	7.3	-93.5	-93%
Cachoeira Dourada	2.315	15.4	1.3	-14.1	-92%
Congonhas	52.890	287.4	29.9	-257.5	-90%
Extrema	53.482	254.8	30.3	-224.5	-88%
Araporã	8.479	37.5	4.8	-32.7	-87%
Itabirito	53.365	222.8	30.2	-192.5	-86%
Jeceaba	6.197	19.5	3.5	-16.0	-82%

*Em milhões de reais.

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelo autor, (2024).

A análise dos dados revela um impacto substancial nas receitas dos municípios de Minas Gerais devido à redistribuição da cota-parte com base na população. Os números indicam que muitas localidades podem enfrentar perdas consideráveis, tanto em termos absolutos quanto percentuais.

Tomando como exemplo específico, municípios como Alvorada de Minas, que está situado a aproximadamente 210 quilômetros da capital mineira, Belo Horizonte, experimentaram uma drástica redução em suas receitas oriundas do ICMS, com uma queda surpreendente de 96%. Paralelamente, a cidade de Nova Lima, também localizada nas proximidades da capital, enfrentou uma significativa diminuição de 72% em suas receitas da cota-parte. Deste modo, a alteração para um critério de distribuição baseado na população pode exercer sobre as receitas tributárias de um município, especialmente aqueles que anteriormente se beneficiavam de altos valores de VAF.

Além disso, ao observar os casos de maior e menor impacto absoluto, Congonhas sofreu uma perda de 257.5 milhões de reais, representando uma variação negativa de 90%, enquanto Água Comprida teve uma redução de 4.0 milhões de reais, correspondendo a uma variação de 77%.

Esses dados refletem um desafio significativo para os municípios menores, que agora precisarão se ajustar a uma nova realidade financeira, enquanto os maiores centros urbanos tendem a se beneficiar da redistribuição baseada na população.

Em uma pesquisa realizada por Gobetti e Monteiro (2023), publicado pela Nota Técnica nº 60/18 do IPEA, sobre os impactos da reforma tributária no contexto da Federação, constatou-se que 82% dos municípios brasileiros se beneficiariam caso a redistribuição tivesse sido implementada em 2022. Especificamente em Minas Gerais, 87% (744 municípios) seriam beneficiados, enquanto 109 municípios seriam prejudicados pelo novo critério de distribuição da cota-parte. Esses resultados indicam que o estudo presente corrobora as conclusões anteriormente alcançadas. No entanto, os critérios adotados neste trabalho tendem a ser mais seguros, dado que houve alterações nos percentuais dos critérios após a pesquisa dos autores citados. Este estudo considerou os critérios já sancionados e promulgados pelo presidente da República em 2023. Essa abordagem mais atualizada permite uma compreensão mais precisa das possíveis consequências da

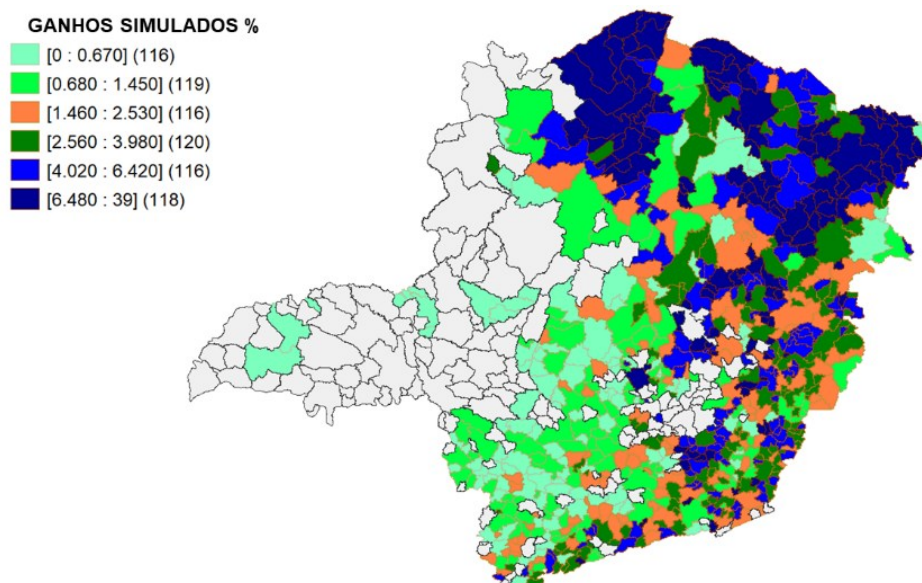
reforma tributária para os municípios brasileiros, especialmente para os de Minas Gerais.

Dessa forma, ao incorporar as mudanças normativas mais recentes, o estudo em questão lança luz sobre a necessidade de uma transição cuidadosamente planejada pelo governo para o novo sistema de imposto sobre bens e serviços. Portanto, o cenário descrito evidencia a urgência de desenvolver e implementar legislação complementar bem estruturada, que leve em conta os diversos contextos econômicos, sociais e fiscais de cada região do Brasil. É imprescindível que essas medidas sejam elaboradas com o objetivo de minimizar possíveis desigualdades e injustiças que possam emergir durante a transição, garantindo que as comunidades não sejam desfavorecidas pelo processo. Tal abordagem é crucial para assegurar que a reforma tributária alcance seus objetivos de maneira justa e equitativa, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a coesão social em todo o país.

Ademais, é imperativo que sejam estabelecidos mecanismos de acompanhamento e avaliação contínuos, permitindo ajustes dinâmicos na legislação e nas políticas de implementação da reforma. Essa abordagem adaptativa ajudaria a garantir que os objetivos de simplificação tributária e justiça fiscal sejam alcançados, promovendo o desenvolvimento econômico sustentável e a coesão social em todo o Estado brasileiro.

A Figura 4 apresenta os ganhos simulados em Minas Gerais no ano de 2023, expressos em percentuais. Este mapa oferece uma visão abrangente das variações nas receitas dos municípios do estado. Este mapa se destaca como uma ferramenta valiosa para compreender as dinâmicas de distribuição de recursos financeiros pós-reforma tributária.

Figura 4: Ganhos simulados em Minas Gerais, 2023 – (%)



Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelos autores, (2024).

Na simulação, observou-se que os 705 municípios beneficiados têm, em média, uma população de 20.900 habitantes, somando um total de 14,7 milhões de pessoas. Esse número corresponde a 71% da população total do estado, indicando que a maioria dos habitantes de Minas Gerais reside em municípios que experimentariam um aumento em suas receitas com a implementação da reforma tributária simulada. A Tabela 2 complementa essa visão ao detalhar os dez municípios que apresentariam os maiores aumentos percentuais em suas receitas de acordo com a simulação.

Tabela 2: Dez municípios que apresentaram maior ganho – Minas Gerais – 2023

Município	População	VAF recebido em 2023*	Redistribuição simulada*	Variação*	Variação (em %)
São João das Missões	13.024	184.551,61	7.3	7.1	3900%
Cônego Marinho	7.237	112.503,76	4.1	3.9	3546%
Ibiracatu	5.081	84.477,38	2.8	2.7	3309%
Serranópolis de Minas	4.399	74.601,43	2.4	2.4	3242%
Fruta de Leite	4.647	110.792,85	2.6	2.5	2277%
Japonvar	8.127	204.106,69	4.6	4.4	2157%
Catuti	4.739	122.991,07	2.6	2.5	2084%
Francisco Badaró	7.366	191.414,09	4.1	3.9	2081%
Jenipapo de Minas	6.100	162.909,26	3.4	3.2	2022%
Chapada do Norte	10.337	280.909,95	5.8	5.5	1985%

*Em milhões de reais.

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelo autor, (2024).

Os dados da simulação apresentados na Tabela 2 demonstra uma variação percentual elevada para municípios menores. A exemplo, São João das Missões,

Cônego Marinho e Ibiracatu, experimentaram as maiores variações percentuais (3900%, 3546% e 3309%, respectivamente). Isso sugere que a redistribuição simulada favoreceu proporcionalmente os municípios que possuem população menor e que apresentavam um VAF relativamente baixo.

A variação percentual mostra o impacto relativo da redistribuição, a variação em milhões de reais mostra o impacto absoluto. Por exemplo, Ladainha, apesar de ter uma variação percentual (1786%) menor que São João das Missões (3900%), recebeu um ganho absoluto maior (7.7 milhões de R\$ contra 7.1 milhões de R\$), indicando que quanto maior a população do município maior será seu valor recebido na cota parte.

A reforma tributária tem o intuito que o novo critério populacional a redistribuição passe a atenuar desigualdades regionais, aumentando os recursos para municípios menores ou economicamente mais fracos.

Em resumo, a redistribuição simulada parece ter sido eficaz em proporcionar ganhos significativos para municípios menores e economicamente menos desenvolvidos de Minas Gerais, o que pode contribuir para uma redução das disparidades regionais dentro do estado. A análise detalhada desses dados permite uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas econômicas locais e da eficácia da reforma tributária. A Tabela 3 oferece uma análise detalhada das perdas e ganhos dos municípios em Minas Gerais no ano de 2023, segmentando-os por faixas de tamanho populacional.

Tabela 3: Perdas e ganhos por faixas de tamanho da população – Minas Gerais – 2023

Faixa de tamanho da população	Ganhou	Perdeu	Total
Até 5 000 hab.	219	28	247
De 5 001 a 10 000 hab.	191	44	235
De 10 001 a 20 000 hab.	159	26	185
De 20 001 a 50 000 hab.	89	25	114
De 50 001 a 100 000 hab.	26	12	38
De 100 001 a 500 000 hab.	19	11	30
Mais de 500 000 hab.	2	2	4
Total	705	148	853

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelos autores, (2024).

Em geral, a maioria das faixas populacionais apresenta um maior número de municípios ganhando do que perdendo com a nova metodologia de distribuição. Isso sugere que a reforma tributária beneficiará uma parcela significativa dos municípios, independentemente do tamanho da população.

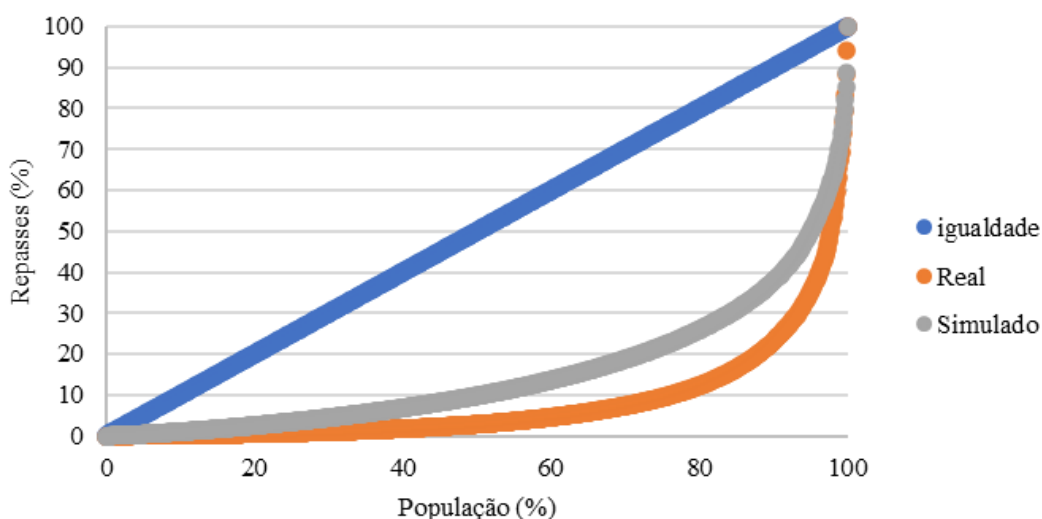
Especificamente, as faixas populacionais menores, até 10.000 habitantes, concentram o maior número de municípios que obtiveram ganhos com a redistribuição. Isso pode indicar uma maior sensibilidade desses municípios às mudanças no critério de distribuição ou sua dependência maior com outras fontes de receitas.

Por outro lado, nas faixas de população mais elevada, acima de 50.000 habitantes, observa-se um equilíbrio mais próximo entre o número de municípios que ganharam e que perderam. Isso pode ser atribuído à maior estabilidade econômica e à capacidade de adaptação desses municípios diante das mudanças na distribuição do ICMS.

Os dados também foram representados no gráfico do tipo Curva de Lorenz, representado na Figura 3. Observa-se que, no cenário simulado, a curva de distribuição de recursos ajustada pela população está mais próxima da linha central da perfeita igualdade, indicando uma distribuição mais equitativa.

Isso confirma que a reforma tributária tem o potencial de reduzir as desigualdades e promover uma distribuição de renda mais justa, gerando um impacto positivo geral ao promover uma distribuição mais equitativa dos recursos e contribuir para o desenvolvimento regional em Minas Gerais.

Figura 5: Curva de Lorenz ajustada pela população



Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pelos autores, (2024).

Além disso, a análise da Curva de Lorenz pode ser útil para monitorar o progresso ao longo do tempo e avaliar o impacto das políticas implementadas. Ao

comparar as curvas de diferentes períodos, é possível determinar se as medidas adotadas estão alcançando os resultados desejados.

Portanto, a utilização da Curva de Lorenz como ferramenta de análise complementar pode fornecer uma compreensão mais abrangente da distribuição de recursos e ajudar a orientar a formulação de políticas mais eficazes para promover a equidade e o desenvolvimento sustentável.

Considerações Finais

Este estudo investigou a importância do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no desenvolvimento de políticas e serviços públicos em Minas Gerais, bem como a influência da Emenda Constitucional nº 132/2023, que promoveu a reforma tributária, na capacidade desses municípios de manter tais políticas e serviços. Através de uma abordagem cautelosa, o estudo buscou responder à questão central de pesquisa: "Qual seria o impacto da reforma tributária no repasse do ICMS aos municípios mineiros, considerando o critério populacional na parcela de 80% que era destinada ao VAF?"

Para alcançar o objetivo geral e os específicos, o estudo empreendeu uma análise descritiva e econômica, utilizando dados do ICMS e do VAF, para realização da simulação do impacto redistributivo, considerando o novo critério populacional proposto pela reforma tributária, para antecipar as mudanças nos repasses do ICMS.

O estudo simulou a receita de cada município sob o novo regime de repartição, revelando que a mudança para um critério baseado na população teria efeitos redistributivos significativos, beneficiando especialmente os municípios menores ou com menor VAF anteriormente.

A pesquisa evidencia que o ICMS desempenha um papel crucial no desenvolvimento de políticas e na oferta de serviços públicos nos municípios do estado. A reforma tributária, ao introduzir um percentual de 80% no critério baseado na população para repartição da cota-parte do novo IBS, em substituição ao ICMS e ao ISS, provoca um realinhamento significativo dos recursos financeiros disponíveis para os municípios. Esse realinhamento favorece uma distribuição de receitas mais equitativa entre municípios, potencialmente melhorando a capacidade dos

municípios menores e economicamente mais frágeis de investir em políticas e serviços públicos essenciais.

Embora a reforma promova um avanço em direção à equidade na distribuição de receitas, é essencial uma gestão municipal eficiente e inovadora para assegurar que os ganhos redistributivos se traduzam em melhorias tangíveis na oferta de serviços públicos. Assim, conclui-se que o impacto da reforma tributária, enquanto estruturalmente benéfico, dependerá em última análise da capacidade de governança local e da implementação efetiva de políticas públicas que enderecem as necessidades específicas de cada comunidade.

Portanto, a pesquisa evidencia a importância de uma abordagem abrangente e adaptativa no planejamento fiscal e no desenvolvimento de políticas, que considere tanto as variáveis econômicas quanto as necessidades sociais dos municípios. Recomenda-se que futuras políticas e estudos considerem os efeitos dinâmicos da reforma tributária nas economias locais e no fortalecimento das infraestruturas essenciais.

O estudo demonstrou que a adoção de critérios populacionais para a distribuição do ICMS, conforme proposto pela reforma tributária, tem o potencial de alterar significativamente o cenário de financiamento municipal. Por um lado, municípios que tradicionalmente dependiam do VAF para a obtenção de recursos podem enfrentar desafios significativos para manter o nível de serviços públicos e investimentos em infraestrutura. Por outro lado, municípios menores ou com menor capacidade econômica prévia podem ver essa mudança como uma oportunidade para avançar em seu desenvolvimento socioeconômico.

Ademais, a redistribuição simulada indica um direcionamento potencialmente positivo da reforma tributária, buscando amenizar desigualdades históricas entre os municípios. A simulação mostrou que em Minas Gerais, 148 municípios apresentariam redução nos valores recebidos, enquanto 705 municípios registraram ganhos com a nova forma de distribuição da cota-parte.

No entanto, o desafio reside na capacidade dos municípios de aproveitar esses recursos adicionais de maneira eficaz, com foco em investimentos estratégicos em áreas cruciais como educação, saúde, saneamento básico e desenvolvimento econômico local.

Além disso, é importante notar que, mesmo com um aumento na arrecadação total, os municípios não conseguirão aumentar sua participação na distribuição de recursos, a menos que haja um crescimento populacional. Isso implica que o município não poderá melhorar sua parcela na repartição do ICMS simplesmente por meio dos esforços para desenvolver sua economia local; sua participação só será aprimorada com o aumento da população.

É fundamental que a implementação da reforma tributária seja acompanhada por políticas de suporte e transição, assegurando que nenhum município seja desproporcionalmente prejudicado e que os benefícios da redistribuição sejam maximizados. Isso inclui medidas como ajustes graduais nas alocações financeiras, apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento de capacidades administrativas locais, e incentivos para a geração de receitas próprias.

Para futuras pesquisas e políticas públicas, recomenda-se investir no desenvolvimento de capacidades administrativas municipais para um planejamento financeiro mais eficiente, maximizando o recebimento dos recursos antes da extinção total do ICMS. Estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação robustos, direcionar recursos para projetos sustentáveis, realizar mais estudos regionais sobre os impactos tributários e fomentar ainda mais o diálogo intergovernamental são medidas cruciais para garantir uma implementação eficaz e equitativa da reforma tributária.

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. Acesso Em: 10 Jan. 2024.

Baptista, Juliana Xavier De Castro. Um Estudo Sobre A Distribuição Da Cota-Parte Do Icms No Estado De Minas Gerais. 2016. 53 F. Dissertação (Mestrado Em Ciências Contábeis) - Universidade Federal De Uberlândia, Uberlândia, 2016. Disponível Em: <https://Repositorio.Ufu.Br/Handle/123456789/17977>. Acesso Em: 06 Jan. 2024.

Burgess, Michael. Federalism And Federation: The Quest For Meaning. Comparative Federalism: Theory And Practice. London: Routledge, 2006.

Chein, Flávia. Introdução Aos Modelos De Regressão Linear. Um Passo Inicial Para Compreensão Da Econometria Como Uma Ferramenta De Avaliação De Políticas Públicas. Brasília, Enap, 2019. 77 P.

Fávero, Luiz Paulo Lopes E Belfiore, Patrícia Prado. Manual De Análise De Dados: Estatística E Modelagem Multivariada Com Excel, Spss E Stata. 1. Ed. Rio De Janeiro: Elsevier, 2017.

Gadelha, Sergio Ricardo De Brito. Introdução Ao Federalismo E Ao Federalismo Fiscal No Brasil. Escola Nacional De Administração Pública (Enap), 2018. Disponível Em: <https://Repositorio.Enap.Gov.Br/Handle/1/3186>. Acesso Em: 11 De Jan. De 2024.

Gobetti, Sérgio Wulff; Monteiro, Priscila Kaiser. Impactos Redistributivos Da Reforma Tributária: Estimativas Atualizadas. Nota Técnica Ipea, 60(18), 1-22, 2023. Disponível Em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/08/impactos-redistributivos-da-reforma-tributaria-estimativas-atualizadas/>. Acesso Em 21 Jan. 2024.

Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio; Monteiro, Priscila Kaiser. Impactos Redistributivos (Na Federação) Da Reforma Tributária. Nota Técnica Ipea, 59(17), 1-14, 2023. Disponível Em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/05/impactos-redistributivos-na-federacao-da-reforma-tributaria/>. Acesso Em 21 Jan. 2024.

Hair, Joseph F.; Black, William C.; Babin, Barry J.; Et Al. Análise Multivariada De Dados. 6. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

Mendes, J. C., & Rezende, F. C. O Pib Dos Municípios Brasileiros: Uma Análise Empírica Das Últimas Três Décadas. Revista Brasileira De Economia, 62(4), 385-404.

Miot, Hélio Amante. (2017). Avaliação Da Normalidade Dos Dados Em Estudos Clínicos E Experimentais. Jornal Vascular Brasileiro [Online]. 16(2), Pp. 88-91. Disponível Em: [Doi.Org/10.1590/1677-5449.041117](https://doi.org/10.1590/1677-5449.041117). Acesso Em 30 Abr. 2024.

Paiva, André Luiz. Melo, Juliana Otoni Franco. Gonçalves, Rosiane Maria Lima. Avaliação Dos Impactos Dos Critérios De Distribuição Do Icms Da Lei Robin Rood No Índice De Desenvolvimento Humano Municipal Em Minas Gerais. Revista Ambiente Contábil – Ufrn – Natal-Rn. V. 6. N. 1, P. 35–63, Jan./Jun. 2014. Disponível Em: [Tena.Org.Br/Revista/Ojs-2.2.3-08/Index.Php/Ambiente/Article/View/1920/1755](https://www.tena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ambiente/article/view/1920/1755). Acesso Em: 08 Ago. 2023.

Paiva, Borges De Paiva De; Alves, Sandra De Souza; Terra, Ana Beatriz Carvalho; Avelar, Jefferson Soares De; Góes, Bruno César; Florentino, Ligiane Aparecida. The Effectiveness Of The Ecological Icms From The Perspective Of A Public Environmental Policy: The Case Of The Water Conservative Project In Extrema/Mg.

Research, Society And Development, [S. L.], V. 11, N. 9, P. E55211930913, 2022.
Doi: 10.33448/Rsd-V11i9.30913. Disponível Em:
Https://Rsdjournal.Org/Index.Php/Rsd/Article/View/30913. Acesso Em: 20 Mai. 2023.

Senhoras, Elói Martins. Economia: Globalização E Desenvolvimento. 5. Ed. Ponta Grossa: Atena, 2021.

Ter-Minassian, Teresa. Fiscal Federalism In Theory And Practice. Washington: International Monetary Fund, 1997. Disponível Em:
Https://Www.Elibrary.Imf.Org/Display/Book/9781557756633/9781557756633.Xml?Booktabs=Cited%20by. Acesso Em: 20 Nov. 2023.

Tsegaye, Regassa. George Anderson, Federalism: An Introduction (Special Advance Conference Edition). Oxford/New York: Oxford University Press, 2008. Pp. Viii+ 85. Price Not Specified. Journal Of Ethiopian Law, V. 22, N. 1, P. 162-167, 2008.

Wooldridge, Jeffrey M.. Introdução À Econometria: Uma Abordagem Moderna. Tradução Da 7ª Edição Norte Americana. 4. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2023.

Wu, Zening. Et Al. Study Of Spatial Distribution Characteristics Of River Eco-Environmental Values Based On Emery-Geoda Method. Science Of The Total Environment, V. 802, P. 149679, 2022.

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review* - Análise do Texto Anônimo)

Revista Científica Vozes dos Vales - UFVJM - Minas Gerais - Brasil

www.ufvjm.edu.br/vozes

QUALIS/CAPES - LATINDEX: 22524

ISSN: 2238-6424