

O FUTURO DE LAW AND ECONOMICS: REFORMA TRIBUTÁRIA E LEI ROBIN HOOD - ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA AO PODER PÚBLICO

THE FUTURE OF LAW AND ECONOMICS: TAX REFORM AND LAW ROBIN HOOD- ECONOMIC ANALYSIS OF LAW APPLIED TO PUBLIC POWER.

Carolina Ângelo Montolli¹



RESUMO: A Lei Robin Hood tem permitido que ocorra uma melhor distribuição dos valores do ICMS devidos aos municípios do estado de Minas Gerais. O objetivo desse artigo foi realizar uma análise acerca do direito econômico considerando a Lei Robin Hood, visando atender aos seus propósitos igualitários e proativos. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Para essa revisão, foi realizada uma busca por artigos nas bases de dados Google Acadêmico e Scielo. Como critério de inclusão dos materiais literários neste estudo, definiu-se sem período de publicações mínimo pela possibilidade de poder ser encontrado um número maior de artigos científicos sobre o tema. Os resultados da pesquisa permitiram concluir que a descentralização dos recursos financeiros torna-se importante para os municípios, pois terão mais recursos à sua disposição. A Lei Estadual 12.040 de 28 de dezembro de 1995 e suas alterações torna-se importante para os municípios mineiros no que se refere-se às finanças públicas. A receita disponível municipal inclui a arrecadação própria dos municípios bem como as transferências cedidas pela União e pelos estados.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Robin Hood. ICMS. Direito Econômico.

ABSTRACT: The Robin Hood Law has allowed for a better distribution of ICMS amounts owed to municipalities in the state of Minas Gerais. The purpose of this article was to carry out an analysis of economic law considering the Robin Hood Law, to meet its egalitarian and proactive purposes. This is bibliographical research. For this review, a search for articles was performed in the Google Scholar and Scielo databases. As a criterion for inclusion of literary materials in this study, no minimum publication period was defined due to the possibility of finding a greater number of scientific articles on the subject. The results of the research allowed concluding that the decentralization of financial resources becomes important for municipalities, as they will have more resources at their disposal. State Law 12,040 of December 28, 1995, and its amendments become important for Minas Gerais municipalities regarding public finances. The available municipal revenue includes the municipalities' own collection as well as transfers provided by the Union and the states.

KEYWORDS: Robin Hood Law. Transfer of the ICMS share. Economic Law.

¹ Doutora em Direito Público com ênfase em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

SUMÁRIO: Introdução. 1. Gestão Pública e Funções Fiscais. 2. Transferências intergovernamentais e o Federalismo Fiscal. 3. A Lei Robin Hood 4. Reforma Tributária 5. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Public Management and Tax Functions. 2. Intergovernmental transfers and the Fiscal Federalism. 3. The Robin Hood Law. 4. Tax Reform. 5. Conclusion. References.

Introdução

O estado de Minas Gerais possui extensa dimensão geográfica e, conseqüentemente, uma grande heterogeneidade socioeconômica, exigindo de seus governantes estudos constantes para se avaliar a eficiência das políticas regionais, como por exemplo, a distribuição de recursos tributários, buscando atingir a equidade social.

Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira de 1988 instituiu alterações no setor tributário, com o intuito de aumentar a participação dos municípios na distribuição de recursos obtidos a partir da receita tributária da União e dos estados. Em seu artigo 158, inciso IV, dispôs-se que 25% da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) pertenceria aos municípios. Em seu artigo 159, § 3º, estabeleceu-se, ainda, que os municípios também teriam direito a 25% dos recursos recebidos pelos estados, nos termos do artigo 159, inciso II.

No estado de Minas Gerais ficou determinado que a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios deveria considerar os seguintes critérios: o Valor Adicionado Fiscal, os Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito, o que se deu através do Decreto-Lei n. 32.771, de julho de 1991. A distribuição realizada com base nesses critérios, no entanto, demonstrava um alto grau de concentração de recursos nos municípios mais desenvolvidos e ativos economicamente, possuidores de maior volume de VAF. Diante disso, a Lei Estadual n. 12.040 de 28/12/95 (conhecida como Lei Robin Hood, haja vista o personagem inglês do século XII que roubava a riqueza dos nobres e a distribuía aos necessitados) indicava novos critérios visando descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, para beneficiar os municípios que investissem em educação, saúde, produção de alimentos, conservação do patrimônio histórico e cultural e preservação do meio ambiente, bem como realizassem esforços na arrecadação tributária própria².

² MARANDUBA JUNIOR, N.G.; ALMEIDA, E.S. Análise de convergência espacial dos repasses da Lei Robin

De forma geral, a Lei Robin Hood visa promover a equalização de recursos entre os municípios do estado, a partir do incentivo à proatividade municipal, permitindo que tais esforços sejam premiados com maior aporte desses recursos. Essa é uma estratégia que visa incentivar os repasses pelos municípios, buscando aplicá-los nas áreas sociais prioritárias, aumentando seus esforços para aumentar a própria arrecadação³.

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP)⁴, o propósito da Lei, que indicava novos critérios para a distribuição da quota parte do ICMS dos municípios, estava na desconcentração da renda e transferência de recursos para regiões mais pobres; incentivando a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; induzindo os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, criando uma parceria entre Estado e município, tendo como objetivo principal a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.

Nesse sentido, esse trabalho teve como objetivo realizar uma análise acerca do direito econômico considerando a Lei Robin Hood, visando atender aos seus propósitos igualitários e proativos.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Os exemplos mais característicos desse tipo de pesquisa são sobre investigações, ideologias ou aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema.

1. Gestão Pública e Funções Fiscais.

As atividades do governo influenciam a economia e a sociedade na formação de uma política econômico-social, com o intuito de atingir seus principais objetivos, ou seja, suprir as necessidades da coletividade com recursos provenientes dos ingressos públicos: receitas advindas da arrecadação fiscal, rendas produzidas por organizações do poder público, multas, tarifas públicas, empréstimos contraídos, doações e expropriações excepcionais⁵.

Hood. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 583-601, dez. 2009.

³ MINAS GERAIS. *Lei n. 12.040, de 28 de dez. de 1995*. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da constituição federal, e dá outras providências. Legislativo. Minas Gerais, dez. 1995. Recuperado de <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>.

⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Lei Robin Hood*. 2012. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood//>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

⁵ LONGO, C. A.; TROSTER, R. L. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1993.

Uma vez que o governo necessita gerar recursos, a principal fonte de receita do setor público é a arrecadação tributária. Partindo-se das bases da teoria da tributação, cada indivíduo ou organização, pelo conceito da equidade, deve contribuir com uma quantia “justa”; pelo conceito da progressividade, as alíquotas devem aumentar à medida que são maiores os níveis de renda dos contribuintes; pelo conceito da neutralidade, a tributação não deve desestimular o consumo, a produção e investimentos; e, por fim, pelo conceito da simplicidade, o cálculo, a cobrança e a fiscalização relativa aos tributos devem ser simplificados, a fim de reduzir seus custos administrativos⁶.

Todas as políticas são avaliadas, conforme indica o Tribunal de Contas da União - TCU - e a Controladoria Geral da União - CGU, em três pontos: Eficácia, Eficiência e Efetividade, o famoso 3 E's. Esses pontos constroem parâmetros mínimos de mensuração dos objetivos, resultados alcançados, previsões e correções que devem ser feitas na política⁷.

Para Sano e Montenegro Filho⁸, se os agentes públicos não estiverem verdadeiramente preocupados com os 3 E's não será possível conseguir impactos positivos nas políticas públicas. Além disso, buscar eficiência, eficácia e efetividade é a única forma de tornar as ações governamentais sustentáveis. Atualmente, todas as leis orçamentárias brasileiras, incluindo os Planos Plurianuais - PPA, estão baseados nas premissas dos 3 E's, apesar do PPA de 2012-2015 excluir a eficácia⁹.

2. Transferências Intergovernamentais e o Federalismo Fiscal.

Regimes fiscais federativos dependem de estruturas de competências tributárias e transferências intergovernamentais eficientes, bem como do equilíbrio da atribuição dos encargos entre os entes federativos¹⁰. Conforme Conti¹¹, o Federalismo Fiscal irá estabelecer a maneira pela qual se processará a repartição de receita e do produto da arrecadação, visando

⁶ MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3 Ed., TCU, Brasília, 2010.

⁸ SANO, H. e MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. *Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 11, nº 22, p. 35-61, 2013.

⁹ BORGES, M. H. *Eficiência, Eficácia e Efetividade para execução de políticas públicas sustentáveis: um estudo de caso no Ministério da Cultura*. 2014. 48 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Ambientais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

¹⁰ PRADO, S. *A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnósticos e alternativas*. CEPAL, LC/BRS/R.179, 2003.

¹¹ CONTI, J. M. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

reduzir as disparidades no acesso às receitas tributárias e garantir aos entes maior autonomia na busca de soluções para suas demandas.

A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988¹² introduziu uma nova versão de federalismo, garantindo a estados e municípios uma maior parcela das receitas públicas. Isso se deve a um movimento pró-descentralização no período de luta por redemocratização, tendo como objetivo conferir maior independência a estados e municípios, que, após as mudanças implementadas pela CF de 1988, ganharam maior autonomia legislativa, financeira e política¹³.

Entretanto, com o passar dos anos, as competências e responsabilidades dos menores Entes de Federação aumentaram, fazendo com que algumas competências públicas fossem descentralizadas, sem a possibilidade de expansão de tributos que poderiam ser arrecadados por estados e municípios¹⁴.

Mendes¹⁵ esclarece que:

[...] poucos são os tributos que se prestam à cobrança por governos locais, a mobilidade das bases tributárias, a facilidade de se exportar tributos para outras jurisdições e a economia de escala na administração centralizada dos tributos tendem a indicar o governo central como mais apropriado para cobrar a maioria dos impostos e taxas.

[...] São apontados como adequados para a cobrança local apenas os tributos sobre patrimônio imóvel e as taxas pelo uso de serviços públicos que não constituam bens públicos puros (pedágios, coleta de lixo, licenciamento de veículos, uso do solo).¹⁶

Oates¹⁷, em seu livro “Fiscal Federalism”, defende que os governos subnacionais – estados e municípios – têm maior conhecimento acerca das necessidades dos cidadãos do que o governo federal, sendo assim, a descentralização proporcionaria maior eficiência dos gastos públicos e uma gestão direcionada para atender aos cidadãos.

Para que se compreenda melhor o federalismo fiscal torna-se necessário previamente o entendimento da estrutura organizacional do Estado na qual ele está inserido – o Federalismo, que é delineado aos moldes dos diversos nichos de criação do poder, cuja

¹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988.

¹³ VARELA, Patrícia Siqueira; MARTINS, Gilberto de Andrade; FAVERO, Luiz Paulo Lopes. Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. *Rev. Adm.* (São Paulo), São Paulo, v. 47, n. 4, p. 624-637, dez. 2012.

¹⁴ *Ibidem* 12.

¹⁵ MENDES, Marcos José. *Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. 2002. Tese de Doutorado.

¹⁶ *Ibidem* 14.

¹⁷ OATES, W. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

existência se dá em atendimento às dimensões territoriais do Estado, devido à conjugação da unidade e da diversidade, fato este que fomenta a descentralização e implica na pluralidade de sistemas político-administrativos que se formam, por no mínimo, dois níveis de governo: o central, que abarca todo o território nacional, e os subcentrais, que possuem poderes decisórios restritivos aos espaços regionais ou ainda locais, onde estão alocados¹⁸.

Federações são, portanto, arranjos políticos-institucionais que buscam a conciliação da existência de uma nação com autonomia decisória e a individualidade política pertencente às diversas regiões que dela fazem parte, cujas características peculiares, advindas do formato político, são refletidas na existência de múltiplos orçamentos e estruturas democráticas com certo grau de independência, apresentando-se como que possuidora de uma maior complexidade administrativa e organizacional¹⁹.

Desta feita, a CF de 1988 passou a oferecer maior autonomia aos menores Entes de Federação, transferindo ainda novas responsabilidades na oferta de serviços públicos. Por outro lado, não houve aumento suficiente na arrecadação nesses municípios, gerando assim, uma arrecadação tributária desproporcional e, conseqüentemente, deixando-os expostos a uma situação de desequilíbrio vertical e tendência de desequilíbrio fiscal²⁰.

O desequilíbrio vertical ocorre pelo fato de que, no sistema federativo, parte dos serviços públicos pode ser ofertada de forma mais eficiente e eficaz se realizada por governos locais, e não pelo governo federal. A justificativa está na ideia de que uma política pública em plano local é mais responsiva aos desejos e necessidades de cada comunidade²¹.

Já no caso das arrecadações horizontais, se a arrecadação for executada por cada ente federado, sua capacidade de financiamento seria igual a sua capacidade de gerar receita, ou seja, entes ricos arrecadariam muito e pagariam por boas políticas e entes pobres, arrecadariam pouco e forneceria políticas precárias, o que ampliaria a desigualdade entre os entes. Além disso, um sistema fragmentado como tal, dificultaria ou impossibilitaria políticas em plano nacional²².

¹⁸ CONTIPELLI, E.; MENEZES, D. F. N. Pacto Federativo: Análise Constitucional dos Países do Cone Sul. *Campo Jurídico*, v. 3, n. 1, p. 265–278, 2015.

¹⁹ PRADO, S. A questão fiscal na federação brasileira: Diagnóstico e alternativas. CEPAL, *Oficina de Brasília*, p. 145, 2007.

²⁰ MIRANDA, V.O. *Transferências da Lei Robin Hood, comportamento fiscal e desenvolvimento socioeconômico nos municípios mineiros*. 76f. 2020. Monografia. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2020.

²¹ ARRETICHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Anais*. Anpocs, 1996.

²² CARVALHAIS, J. N. *Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: PUC MG, 2010.

Segundo Ahmad e Craig²³, surge, assim, a necessidade do uso das transferências intergovernamentais para sanar esse gap fiscal e minimizar os problemas da descentralização. Em geral, as transferências são realizadas da União para os governos subnacionais (estados e municípios). No Brasil, também há transferências dos estados para os municípios.

Essas transferências são consideradas como “redistributivas” devido os critérios de repartição do montante entre os governos subnacionais serem definidos por fórmulas que não consideram onde foram arrecadados os tributos que compõem o montante a ser transferido²⁴.

As transferências podem ser condicionais ou de montante fixo, sendo as primeiras aquelas que são disponibilizadas quando do atendimento de certas restrições, as quais são impostas pelo concedente ao destinatário, e as últimas incondicionais, podendo o ente receptor utilizá-las conforme sua discricionariedade²⁵.

As transferências são realizadas por outros critérios, como renda per capita, valor adicionado e população. No Brasil, os exemplos são os Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE). O modelo FPM de transferência redistributiva foi criado a partir da Constituição de 1967²⁶, durante o regime militar, que tinha uma orientação fiscal centralizada. O FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) e sua distribuição era então baseada apenas na população dos Municípios²⁷.

Com relação as suas potencialidades e desafios, as transferências intergovernamentais fazem parte dos arranjos federativos, considerando que um dos fundamentos para a existência do setor público está na sua função locativa, pode-se afirmar que, em última instância, os sistemas de transferências legais determinados na Constituição de 1988 e na Lei Robin Hood tem como principal objetivo residir no seu potencial, promovendo a redução das desigualdades socioeconômicas entre os seus municípios²⁸.

Atualmente, considera-se a Emenda Constitucional nº84, de 2 de dezembro de 2014, que aumentou em 0,5 pontos percentuais a transferência de recursos do FPM para o ano de

²³ AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon. *Intergovernmental transfers*. Fiscal federalism in theory and practice, p. 73-107, 1997.

²⁴ *Ibidem* 14.

²⁵ FELD, L. P.; SCHALTEGGER, C. A. Voters as a hard budget constraint: On the determination of intergovernmental grants. *Public Choice*, v. 123, n. 1-2, p. 147-169, 2005.

²⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 24 de janeiro de 1967.

²⁷ MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.

²⁸ CARVALHAIS, J.N.; FERREIRA JUNIOR, S.; ROCHA, E.M.P.; GOULART, T.M. Análise dos recursos transferidos pelo Estado de Minas Gerais aos seus municípios mediante a Lei Robin Hood. *Ciências Sociais em Perspectiva*, v. 18, n. 35 / pgs. 121 - 152; 2º Sem 2019.

2015, resultando em 24,5% no total²⁹. Do montante total arrecadado, 10% são destinados aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais (interior) e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos³⁰.

O critério para a repartição é feito para que os governos subnacionais possam receber de volta o tributo arrecadado, sem qualquer tipo de condicionalidade, ampliando assim, a autonomia dos governos. Os principais exemplos desses tipos de transferências são os repasses da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação (ICMS), dos estados aos municípios, e do Imposto Territorial Rural (ITR), da União aos municípios³¹.

É importante observar que, essas transferências são naturais do sistema federativo e ocorrem entre os diversos níveis de governo, seja para equalizar diferentes bases tributárias, seja para estimular a implementação de políticas públicas de interesse dos governos centrais. Neste aspecto um dos principais pontos a ser destacado na Lei Robin Hood consiste na equalização da distribuição das receitas públicas entre os municípios e o incentivo na implementação de políticas socioeconômicas, visto que parte da cota do ICMS dependeria de aplicações nos critérios definidos em Lei³².

3. A Lei Robin Hood.

A distribuição do ICMS entre Estados e Municípios é instituída na Constituição Federal, em seu artigo 158, inciso IV, e parágrafo único, com detalhamento compreendido na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

O repasse do ICMS aos municípios é realizado por critérios estipulados pelas leis estaduais, que abrangem variáveis que visam abordar as situações relacionadas com as necessidades municipais, dentre outras: o quantitativo populacional, área ocupada pelo município, casos de mortalidade infantil, dados acerca da evasão escolar e, em especial, a medida da riqueza econômica do município, chamada de Valor Adicionado Fiscal (VAF), que corresponde ao que se acrescenta nas operações que envolvam mercadorias e/ou prestação de

²⁹ *Ibidem* 25.

³⁰ *Ibidem* 14.

³¹ BAIÃO, Alexandre Lima; MOREIRA DA CUNHA, Armando Santos; REZENDE NUNES DE SOUZA, Flavio Sergio. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista Do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 583-609, 2017.

³² PAIVA, A.L.; MELO, J.O.F.; GONÇALVES, R.M.L.; BRUZONI JUNIOR, A.C. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. *X Simpósio de Excelência em Gestão de Tecnologia*, 2013.

alguns tipos de serviços em seu território³³.

O Decreto Lei nº 32.771, de julho de 1991, determinou a seguinte estratégia de distribuição do ICMS entre os municípios do estado de MG:

- 94,0668% seriam distribuídos em função do VAF;
- 5,61% distribuídos aos municípios mineradores, com base na participação da arrecadação de cada município no total da arrecadação do extinto Imposto Único sobre Minerais referente a 1988;
- 0,3232% distribuído para os municípios de Mateus Leme e Mesquita, nos termos da Lei nº 11.041, de 15 de janeiro de 1993, até o ano de 2008, em função do processo de emancipação de distritos nesses municípios.

Essa forma de distribuição da cota-parte do ICMS, dava ao VAF um peso equivalente a quase 95% do total dos recursos, resultando em uma concentração maior de riquezas nos municípios economicamente mais desenvolvidos, além de gerar um diferencial significativo nos valores per capita.

A “Lei Robin Hood” foi criada no estado de Minas Gerais a partir de uma percepção governamental de insuficiência da base tributária dos municípios e de estratégias e instrumentos que auxiliassem a esfera municipal em suas demandas por serviços, visto que estas exigiam elevado grau de complexidade financeira para serem atendidas. Nesse sentido, durante a década de 1990, alguns estados desenvolveram instrumentos legais para lidar com esse desequilíbrio³⁴.

A criação da lei se deu com o intento de fomentar a utilização eficiente das receitas próprias dos municípios, buscar cada vez mais a descentralização da distribuição do ICMS e reduzir as disparidades econômicas e sociais entre os municípios mineiros³⁵.

Brunozi Júnior et al.³⁶ afirmam que, além da descentralização da distribuição do ICMS, a lei Robin Hood incentivou a implementação de políticas socioeconômicas pelos municípios, quando estes buscam cumprir os critérios definidos em lei para obter parte da parcela do ICMS.

Em 1995, através da Lei 12.040/95, foram adicionados critérios cujos propósitos

³³ SOARES, M.; GOMES, E. D. C. O.; TOLEDO FILHO, J. R. DE. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 2, p. 459–481, 2011.

³⁴ *Ibidem* 19.

³⁵ PAIVA, A. L. DE et al. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. *Revista Ambiente Contábil*, v. 6, n. 1, 2014.

³⁶ BRUNOZI JUNIOR, A. C.; ABRANTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M; GOMES, P. A. Efeitos da Lei sobre os Critérios de Transferência do ICMS e Avaliação de seu Impacto nos Municípios Mineiros. *Revista de Informação Contábil*, v. 2, p. 82-101, 2009.

eram reduzir as desigualdades intermunicipais, o que levaram a torná-la conhecida como Lei Robin Hood³⁷. Esses critérios abrangem repasses proporcionais à área geográfica do município, ao seu tamanho populacional, às ações nas áreas da educação, do patrimônio cultural, do meio ambiente e da saúde, à área cultivada pelo setor agrícola, à arrecadação própria municipal, além dos critérios de cota mínima de repasse para cada município e de repasses específicos para os 50 municípios mais populosos. No ano seguinte à sua criação, o peso dos critérios foi alterado, com especial destaque para a redução do peso do repasse via VAF, além o acréscimo do indicador de “Participação no Programa Saúde da Família”, no critério relacionado às ações de saúde municipal³⁸.

A partir da “Lei Robin Hood” os critérios de repartição da cota-parte do ICMS foram redefinidos da seguinte maneira:

- Descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS, na qual 49,1% dos recursos eram distribuídos entre 10 municípios, e o restante era distribuída entre os 746 municípios restantes existentes em 1997;
- Criação de estratégias que incentive os municípios a aplicarem tais recursos em áreas sociais básicas;
- Estimular os municípios ao esforço da utilização e exploração de suas bases tributárias próprias, visando reduzir suas dependências de transferências intergovernamentais, voluntárias ou constitucionais.

Para que tais objetivos fossem alcançados, foi estabelecido um modelo de repartição que envolve 10 variáveis com diferentes pesos na participação total a ser transferido e com critérios próprios para apuração da participação do município em cada variável. A tabela 1 apresenta os pesos que determinaram o valor da cota-parte do ICMS de cada variável a ser repartida entre os municípios:

Tabela 1: Pesos para distribuição da cota-parte do ICMS.

Variáveis	Anos/pesos				
	1996	1997	1998	1999	2000
VAF - Valor Adicionado Fiscal	13,04702	9,9724	6,80608	6,87072	6,93536
Área Geográfica	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000
População	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
População 50 mais populosos	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
Educação	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
Área Cultivada	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000
Patrimônio Cultural	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000

³⁷ *Ibidem* 2.

³⁸ *Ibidem* 26.

Meio Ambiente	0,33300	0,66600	1,00000	1,00000	1,00000
Saúde	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
Receita Própria	0,66600	1,33200	2,00000	2,00000	2,00000
Cota Mínima	5,50000	4,69500	3,89000	3,89000	3,89000
Municípios Mineradores	1,50000	0,75000	0,11000	0,11000	0,11000
Mateus Leme	0,20383	0,18070	0,13555	0,09037	0,04518
Mesquita	0,08755	0,07780	0,05837	0,38910	0,01946

Fonte: Lei 12.040, 28/12/1995.

Os pesos de cada variável apresentada a Tabela 1 foram distribuídos com intuítos bem definidos em função da ideia inicial que compunha a nova filosofia da repartição relacionada à desconcentração, incentivos a aplicação de recursos em áreas sociais básicas e elevar o esforço municipal na exploração de suas bases tributárias locais. Após a implantação desses novos critérios de repartição detectou-se de imediato uma grande alteração no processo de desconcentração dos recursos.

Para uma primeira apuração desses impactos foi utilizado o critério de comparação regional, agrupando-se os municípios de acordo com as mesorregiões do IBGE. A distribuição dos municípios se dá através dos valores das cotas-partes distribuídos pelo critério anterior (1995) e os novos valores já decorrentes das alterações da Lei 12.040/1995 (com efeito a partir de 1996).

Como pode ser observado na Tabela 2, com relação a participação relativa, nota-se importante mudança na Região Metropolitana de Belo Horizonte, cujo percentual foi reduzido de 45,91% para 41,70%. Por outro lado, as regiões do Jequitinhonha e Vale do Mucuri aumentaram suas participações relativas de 0,50% para 1,16% e de 0,49% para 0,74%, respectivamente, entre 1995 e 1996. Destaca-se ainda o Noroeste e o Norte de Minas que tiveram elevações significativas nas suas participações.

Tabela 2: Repasse da Cota-parte do ICMS aos Municípios. Distribuição por mesorregião do IBGE- MG. Comparativo 1995/1996.

Mesorregiões	Períodos				Crescimento (%)	
	1995		1996		Nominal	Real *
	R\$	% total	R\$	% total		
Vale do Mucuri	5.926	0,49	10.634	0,74	79,4	64,12
Jequitinhonha	6.007	0,50	16.583	1,16	176,1	152,47
Central Mineira	13.666	1,14	21.219	1,48	55,3	42,01
Noroeste de Minas	14.934	1,24	20.515	1,43	37,4	25,6
Campos das Vertentes	21.797	1,82	27.658	1,93	26,9	16,05
Norte de Minas	36.909	3,45	50.972	3,56	38,1	26,3
Oeste de Minas	41.400	3,45	51.156	3,57	23,6	13,01
Zona da Mata	67.854	5,65	96.148	6,71	41,7	29,6

Vale do Rio Doce	101.650	8,47	121.283	8,47	19,3	9,12
Sul/Sudeste de Minas	130.365	10,86	176.052	12,29	35	23,51
Triângulo/ Alto Paranaíba	208.482	17,37	242.809	16,95	16,5	6,52
Metropolitana de Belo Horizonte	551.362	45,93	597.252	41,70	8,3	-0,9
TOTAL	1.200.352	100,00	1.432.281	100,00	19,3	8,9

Fonte: Assessoria Econômica e Tributária - SEF-MG.

* IPCA 1996 igual a 100.

As alterações nas participações relativas mencionadas foram resultantes do novo processo de repartição, cuja implementação gerou ganhos reais mais significativos para as regiões mais pobres do Estado, sobretudo o Jequitinhonha e o Vale do Mucuri.

As taxas de crescimento real dos repasses da cota-parte do ICMS para as regiões do IBGE, com destaque para o Jequitinhonha e o Vale do Mucuri que alcançaram crescimentos reais significativos nos valores recebidos. Enquanto na região do Jequitinhonha o ganho foi de 152,5%, no Vale do Mucuri ele atingiu 64,1%. Situação oposta ocorreu na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que absorveu queda de 0,9% nos repasses mencionados diminuindo, com isso, sua participação relativa que registrou variação de 45,9% para 41,7%.

No ano 2000, a Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, manteve os critérios e variáveis da lei anterior (12.428/96³⁹), mas determinou a redução progressiva da compensação financeira dos repasses para Mateus Leme e Mesquita e a extinção desse critério a partir de 2004.

A partir de 2011, com a vigência da Lei 18.030/2009, houve a inclusão de mais seis critérios novos, inclusive o critério a ser analisado no presente trabalho: turismo, esportes, municípios sede de estabelecimentos penitenciários, recursos hídricos, ICMS solidário e mínimo per capita e um subcritério do ICMS Ecológico (mata seca)⁴⁰. Após o ano de 2009, a Lei Robin Hood segue sem mudanças em seu texto.

Esta lei, apesar de ter entrado em vigor a partir de janeiro de 2010, só teve seus efeitos concretizados nos repasses efetuados a partir de janeiro de 2011. Para complementar essas informações, a tabela 3 apresenta a nova composição das variáveis de rateios com seus respectivos pesos na participação do total da cota-parte do ICMS municipal.

³⁹ MINAS GERAIS. *Lei nº 12.428, de 27 de dezembro de 1996*. Altera a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do Artigo 158 da Constituição Federal e dá outras providências. 1996.

⁴⁰ CARVALHAIS, Jane Noronha; DA ROCHA, Elisa Maria Pinto. *Lei Robin Hood em Minas Gerais: análise dos avanços e impasses da distribuição da cota-parte do ICMS a partir da construção de uma tipologia dos municípios mineiros*. 2011.

Tabela 2: Pesos para distribuição da cota-parte do ICMS.

Variáveis	Peso total (%)	
	Lei nº 12.030	Lei nº 18.030
VAF	81.93536	75,00
Área Geográfica	1,00000	1,00
População	2,00000	2,70
População 50 mais populosos	2,00000	2,00
Educação	2,00000	2,00
Produção de Alimentos	1,00000	1,00
Patrimônio Cultural	1,00000	1,00
Meio Ambiente	1,00000	1,10
Saúde	2,00000	2,00
Receita Própria	2,00000	1,90
Cota-mínima	3,89000	5,50
Municípios Mineradores	0,11000	0,01
Recursos Hídricos		0,25
Sede Estabelecimentos Penitenciários		0,10
Esportes		0,10
Turismo		0,10
ICMS solidário		4,14
Mínimo <i>per capita</i>		0,10

Fonte: Lei 12.040 de 1995 e 18.030 de 2009.

Ao observar os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, verificou-se que aqueles municípios que aumentarem o número de escolas públicas municipais, possuírem maiores áreas plantadas, investirem em patrimônio histórico e apresentarem maior capacidade de arrecadação de impostos de competência municipal, serão os que receberão mais recursos, segundo os critérios da lei⁴¹.

Após a implantação da Lei 12.040, em 1996, foram feitas algumas alterações nos critérios de repasses, muitas delas de impactos menores e alguns inexpressivos com efeitos residuais ou pontuais. Os dados mostram que houve significativa diminuição na participação dos 10 maiores municípios. Enquanto em 1995, portanto antes da Lei 12.040, os 10 maiores municípios absorviam quase a metade do total da cota-parte municipal, em 1996, após a Lei Robin Hood, esse percentual cai para 44,5% e atinge 37,49% com a Lei em vigor. Em contrapartida os municípios considerados menores, cerca de quase 670 municípios, elevam sua participação de 8,05% para 22,5% no mesmo período.

Tabela 4: Distribuição da cota-parte por ICMS por grupos. Minas Gerais - Valores Constantes: 1995, 1996 e 2013.

Faixas de municípios	1995		1996		2013	
	R\$	% Total	R\$	% Total	R\$	% Total

⁴¹ SOUZA, C. O. DE. *Esforço Fiscal e Alocação de Recursos nos Municípios da Zona da Mata de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração) do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

10 maiores	1.834.481	49,84	1.956.495	44,55	3.089.779	37,49
50 maiores	2.848.936	77,41	3.020.026	68,77	5.014.917	60,85
150 maiores	3.384.275	91,95	3.685.955	83,93	6.375.129	77,35
Restantes	296.177	8,05	705.633	16,07	1.866.646	22,65
TOTAL	3.680.452	100,00	4.391.588	100,00	8.241.775	100,00

Fonte: FJP e SEF-MG.

Sob o ponto de vista regional, a tabela 5 apresenta os valores das cotas-partes anuais relativas aos períodos mencionados, distribuídos em função das regiões estabelecidas pelo IBGE com suas respectivas participações relativas e taxas de crescimento real.

Tabela 5: Repasse da Cota-parte do ICMS aos Municípios - Minas Gerais, 1995, 1996 e 2013. Distribuição por regiões do IBGE.

Regiões	Períodos						Crescimento Real	
	1995		1996		2013		1996/1995	2013/1995
	R\$	% Total	R\$	% Total	R\$	% Total		
Campos das vertentes	66.833	1,8	77.404	1,9	162.177	2,0	15,8	142,7
Central Mineira	41.902	1,1	59.383	1,5	137.402	1,7	41,7	227,9
Jequitinhonha	18.418	0,5	46.409	1,2	135.865	1,6	152,0	637,7
Metropolitana de Belo Horizonte	1.690.554	45,9	1.671.467	41,7	3.563.408	43,2	1,1	110,8
Noroeste de Minas	45.790	1,2	57.413	1,4	184.573	2,2	25,4	303,1
Norte de Minas	113.168	3,1	142.650	3,6	358.867	4,4	26,1	217,1
Oeste de Minas	126.938	3,4	143.165	3,6	308.529	3,7	12,8	143,1
Sul/ Sudeste de Minas	399.717	10,9	492.698	12,3	917.541	11,1	23,3	129,5
Triângulo/ Alto do Parnaíba	639.235	17,4	679.524	17,0	1.288.011	15,6	6,3	101,5
Vale do Mucuri	18.170	0,5	29.760	0,7	73.785	0,9	63,8	306,1
Vale do Rio Doce	311.673	8,5	339.422	8,5	512.978	6,2	8,9	64,6
Zona da Mata	208.050	5,7	269.079	6,7	598.635	7,3	29,3	187,7
Total	3.680.449	100	4.008.375	100	8.241.771	100	8,9	123,93

Fonte: Dados básicos SEF/MG e IBGE.

Os valores apresentados na Tabela 5 mostram que as quatro regiões mais pobres do Estado de Minas Gerais (Jequitinhonha, Noroeste de Minas, Norte de Minas e Vale do Mucuri) tiveram suas participações relativas aumentadas no total do repasse da cota-parte do ICMS. Tais alterações foram frutos das alterações na Lei de transferências que propiciou significativos e relevantes aumentos reais de recursos transferidos para essas regiões.

Mesmo diante dos resultados positivos apresentados com a modificação da Lei Robin Hood, como por exemplo, a inclusão do ICMS ecológico e o critério do Patrimônio Cultural, os atuais critérios de distribuição não estão contribuindo para que municípios mais pobres recebam mais recursos oriundos de municípios mais ricos⁴².

⁴² *Ibidem* 1.

Entretanto, Fonseca et al.⁴³ alertam que as prefeituras, ao que parece, estão perdendo importâncias significativas de repasses por não prestarem as informações estipuladas por lei a contento ou por não estarem empreendendo maiores investimentos nas áreas que promovam a ascensão das pontuações vinculadas aos critérios da lei. Segundo os referidos autores, boa parte dos gestores municipais desconhecem com integridade a Lei Robin Hood e assim perdem as oportunidades de possuírem uma receita mais condizente com a realidade dos municípios.

4. Reforma Tributária.

O sistema tributário é capaz de promover a melhoria das condições de vida da população em razão de dois motivos: sua influência na distribuição ou desconcentração de renda e por sua arrecadação ser utilizada para o financiamento do investimento social.

Biasoto Júnior e Oliveira⁴⁴ asseveram que a estrutura tributária atual está em desacordo com o princípio da equidade. Para os autores, trata-se de: “Um sistema altamente regressivo, que opera, portanto, como uma espécie de Robin Hood às avessas, onde cabe aos mais pobres o maior fardo de financiamento dos gastos do Estado, os quais tendem a favorecer, de maneira geral, as classes das camadas mais ricas e o capital”.

A ideia de reforma tributária deve ser entendida como um fenômeno que busca efetivar mudanças nos critérios e procedimentos de arrecadação tributária, com avanços mais ou menos intensos em termos de proteção dos direitos individuais, e mesmo com alguns retrocessos. Se é verdade que muitos dos avanços fiscais do passado ocorreram em razão de discussões a respeito da legitimação ou majoração das elevadas cargas tributárias, atualmente as motivações por detrás das propostas de modificação não são outras senão as de amoldar o tributo exigido pelos Estados às contrapartidas oferecidas aos contribuintes. Noutras palavras, busca-se pela realização de reformas tributárias a efetivação da justiça social⁴⁵.

⁴³ FONSECA, R. A.; REZENDE, J. L. P.; NAZARETH, L. G. C.; FERREIRA, R. N.; ANGOTTI, M. ICMS Ecológico: Uma Análise do Modelo Adotado pelo Estado de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 11, n. 3, p. 4–29, 2015.

⁴⁴ BIASOTO JÚNIOR, Geraldo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. In: *Revista Política Social e Desenvolvimento*. n. 3. nov 2015.

⁴⁵ MACHADO, C.H.; BALTHAZAR, U.C. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. *Sequência* (Florianópolis), n. 77, p. 221-252, nov. 2017.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019 (PEC 45/2019)⁴⁶ de autoria do deputado Baleia Rossi, do partido MDB, foi apresentada em abril de 2019, e utilizado como base do projeto a ideia de reforma tributária elaborada pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCif), definido em seu site como um *think tank* independente, com o objetivo de “desenvolver estudos e propostas que ajudem a simplificar e aprimorar o sistema tributário brasileiro e o modelo de gestão fiscal do país”. A emenda é composta por seis artigos: o primeiro e o terceiro trazem as modificações de dispositivos pretendidas com relação à Constituição Federal de 1988, e o segundo e o quarto dizem respeito às alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A proposta reestrutura todo o sistema tributário brasileiro. A ideia é simplificar o atual sistema, permitindo a unificação de tributos sobre o consumo e, ao mesmo tempo, reduzindo o impacto sobre os mais pobres. Aumenta-se gradativamente os impostos sobre a renda e sobre o patrimônio e melhora-se a eficácia da arrecadação, com menos burocracia⁴⁷.

A principal inovação trazida pela PEC nº 45/2019 é a substituição dos atuais impostos sobre a produção e o consumo de bens: o Imposto municipal sobre Serviços (ISS), o Imposto estadual sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto federal sobre Produtos Industrializados (IPI) e as Contribuições federais para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) por um único imposto, nos moldes do imposto único não-cumulativo sobre o valor adicionado, intitulado IBS (imposto sobre bens e serviços), cuja principal finalidade é a tributação do consumo em todos seus moldes⁴⁸.

Por sua vez, a PEC nº 101/2019⁴⁹ prevê a extinção, a criação e a alteração de diversos tributos. Vejamos detalhadamente. No artigo 17 da emenda é determinada a extinção de nove tributos: do Imposto federal sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto federal sobre Operações Financeiras (IOF), das Contribuições federais para o Programa de Integração Social (PIS), para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), do Salário-Educação, da Cide-Combustíveis, do Imposto estadual sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de

⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a.

⁴⁷ *Ibidem* 42.

⁴⁸ *Ibidem* 42.

⁴⁹ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 110 de 2019*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b.

Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto municipal sobre Serviços (ISS).

A PEC nº 45/2019 e a PEC nº 110/2019 possuem pontos em comum, como a substituição de impostos que atualmente incidem sobre bens e serviços por um imposto sobre o valor agregado, denominado em ambas as propostas de imposto sobre bens e serviços (IBS).

Em 21 de julho de 2020 e em 25 de junho de 2021, foram apresentados ao Congresso Nacional os Projetos de Lei nº 3.887 e nº 2.337, que objetivam simplificar para tornar o sistema tributário mais justo e menos desigual, para estimular a produtividade e o investimento, aumentando emprego e renda. A meta é gradualmente substituir o atual modelo, que é injusto, caro e complexo, por mecanismos mais eficazes e equânimes. É urgente reorganizar o sistema para evitar que a maior carga recaia sobre os brasileiros de menor renda.

É de amplo conhecimento a relevância que a manutenção das receitas federal, estaduais e municipais tem no orçamento público e os elevadíssimos custos administrativos impostos ao setor privado para o cumprimento de quase 5 mil normas tributárias vigentes no Brasil. A simplificação proposta pela Emenda Constitucional – EC nº. 132/2023, derivada da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 45/2019, certamente impactará na diminuição desses custos, embora na fase de transição a complexidade deverá aumentar pela convivência paralela e simultânea de dois sistemas de tributação. O grau de eficiência na implantação do novo sistema com a entrada paulatina em vigor do Imposto sobre Valor Agregado - IVA dual, sobretudo na transição, será determinante para a consolidação da nova lógica tributária e a superação do antigo modelo.

A Instituição Fiscal Independente - IFI avalia que a EC 132/2023, aprovada pelo Congresso, contribui para simplificar a tributação no Brasil e dotar o Sistema Tributário Nacional de melhores regras. Os avanços se concentram na extinção da cumulatividade dos tributos; no deslocamento do fato gerador da origem para o destino; no fim da guerra fiscal entre entes federados; na cobrança “por fora” e não como é hoje “por dentro”, assegurando transparência ao contribuinte; na redução de regimes especiais e incentivos envolvendo produtos, serviços, setores e regiões; no estabelecimento de regras e conceitos nacionais unificados (fato gerador, base de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos, regras de não cumulatividade, etc.); e, na manutenção da autonomia de estados e municípios para fixarem, por lei própria, as alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços a ter vigência em seus respectivos territórios, tendo

como referência a Alíquota Padrão Nacional, a ser fixada anualmente por Resolução do Senado Federal, com o apoio do Tribunal de Contas da União - TCU.

A reforma tributária aprovada sempre teve seu foco na simplificação e aprimoramento do sistema tributária brasileiro, diminuindo o grau de litigância judicial e aumentando a transparência com importantes efeitos esperados no PIB potencial, na produtividade da economia e em sua eficiência. Jamais os objetivos estiveram ligados ao ajuste fiscal necessário no Brasil. Ao contrário, a Emenda Constitucional aprovada explicita claramente a determinação de que não haja aumento da carga tributária no tocante aos tributos sobre consumo ao introduzir uma trava expressa em termos do percentual do PIB verificado nos últimos anos dos tributos a serem substituídos pela CBS e pelo IBS.

É fundamental um amplo debate e análise aprofundada das consequências de cada proposta. Conforme apontado por Medeiros⁵⁰, a reforma tributária deve ser cuidadosamente planejada, levando em consideração as peculiaridades do país, as necessidades da sociedade e os impactos econômicos e sociais. Por fim, cabe destacar que uma reforma tributária bem-sucedida pode contribuir para impulsionar o crescimento econômico, atrair investimentos, promover a equidade social e facilitar o ambiente de negócios no Brasil.

5. Conclusão.

A política fiscal e as transferências intergovernamentais são importantes ferramentas no combate à desigualdade social. Logo, iniciativas como a Lei Robin Hood, a priori, possuem um papel importante em Minas Gerais, justamente por ser uma iniciativa que visa diminuir este tipo de problema. Desta forma, é válido alertar as autoridades competentes para se repensar a maneira como os critérios e a distribuição dos recursos advindos do ICMS são praticados atualmente.

No caso dos municípios, o movimento de descentralização e maior autonomia na arrecadação de recursos públicos têm contribuído para transferência de poder, recursos e atribuições para os governos locais.

Percebe-se que a Lei “Robin Hood” tem efetivamente caráter redistributivo. Neste sentido, o estado de Minas Gerais saiu na frente. A lei é um modelo que deverá ser aperfeiçoado

⁵⁰ MEDEIROS, E. R. Reforma Tributária no Brasil: Uma Análise das Principais Propostas em Tramitação. *Revista de Contabilidade e Finanças*, v. 31, n. 84, p. 265-279, 2020.

e seguido por outras unidades da Federação, sendo que, em se tratando de distribuição de recursos de ICMS para os municípios, não existe em outros estados do Brasil critérios de repartição com as características da Lei “Robin Hood”.

Além disso, após analisar as propostas de reforma tributária e considerar a questão da diminuição da extrema pobreza e da desigualdade social no Brasil, é importante ressaltar que a reforma tributária por si só não é uma solução completa para esses problemas complexos. No entanto, ela pode desempenhar um papel significativo na redução da desigualdade social e na promoção de maior justiça fiscal.

Referências.

AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon. *Intergovernmental transfers*. Fiscal federalism in theory and practice, p. 73-107, 1997.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Anais*. Anpocs, 1996.

BIAIO, Alexandre Lima; MOREIRA DA CUNHA, Armando Santos; REZENDE NUNES DE SOUZA, Flavio Sergio. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista Do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 583-609, 2017.

BIASOTO JÚNIOR, Geraldo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. In: *Revista Política Social e Desenvolvimento*. n. 3. nov 2015.

BORGES, M. H. *Eficiência, Eficácia e Efetividade para execução de políticas públicas sustentáveis: um estudo de caso no Ministério da Cultura*. 2014. 48 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Ambientais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3 Ed., TCU, Brasília, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 110 de 2019*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b.

BRUNOZI JUNIOR, A. C.; ABRANTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M; GOMES, P. A. Efeitos da Lei sobre os Critérios de Transferência do ICMS e Avaliação de seu Impacto nos Municípios Mineiros. *Revista de Informação Contábil*, v. 2, p. 82-101, 2009.

CARVALHAIS, J. N. *Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: PUC MG, 2010.

CARVALHAIS, Jane Noronha; DA ROCHA, Elisa Maria Pinto. *Lei Robin Hood em Minas Gerais: análise dos avanços e impasses da distribuição da cotaparte do ICMS a partir da construção de uma tipologia dos municípios mineiros*. 2011.

CARVALHAIS, J.N.; FERREIRA JUNIOR, S.; ROCHA, E.M.P.; GOULART, T.M. Análise dos recursos transferidos pelo Estado de Minas Gerais aos seus municípios mediante a Lei Robin Hood. *Ciências Sociais em Perspectiva*, v. 18, n. 35 / pgs. 121 - 152; 2º Sem 2019

CONTI, J. M. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTIPELLI, E.; MENEZES, D. F. N. Pacto Federativo: Análise Constitucional dos Países do Cone Sul. *Campo Jurídico*, v. 3, n. 1, p. 265–278, 2015.

FELD, L. P.; SCHALTEGGER, C. A. Voters as a hard budget constraint: On the determination of intergovernmental grants. *Public Choice*, v. 123, n. 1–2, p. 147–169, 2005.

FONSECA, R. A.; REZENDE, J. L. P.; NAZARETH, L. G. C.; FERREIRA, R. N.; ANGOTTI, M. ICMS Ecológico: Uma Análise do Modelo Adotado pelo Estado de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 11, n. 3, p. 4–29, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Lei Robin Hood*. 2012. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

LONGO, C. A.; TROSTER, R. L. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1993.

MACHADO, C.H.; BALTHAZAR, U.C. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. *Sequência* (Florianópolis), n. 77, p. 221-252, nov. 2017.

MARANDUBA JUNIOR, N.G.; ALMEIDA, E.S. Análise de convergência espacial dos repasses da Lei Robin Hood. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 583-601, dez. 2009.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEDEIROS, E. R. Reforma Tributária no Brasil: Uma Análise das Principais Propostas em Tramitação. *Revista de Contabilidade e Finanças*, v. 31, n. 84, p. 265-279, 2020

MENDES, Marcos José. *Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. 2002. Tese de Doutorado.

MENDES, Marcos José. Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments. *Economia Aplicada*, v. 9, n. 3, p. 427-444, 2005.

MINAS GERAIS. *Lei n. 12.040, de 28 de dez. de 1995*. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da constituição federal, e dá outras providências. Legislativo. Minas Gerais, dez. 1995. Recuperado de <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>.

MINAS GERAIS. *Lei n° 12.428, de 27 de dezembro de 1996*. Altera a Le n° 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do Artigo 158 da Constituição Federal e dá outras providências. 1996.

MIRANDA, V.O. *Transferências da Lei Robin Hood, comportamento fiscal e desenvolvimento socioeconômico nos municípios mineiros*. 76f. 2020. Monografia. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2020.

OATES, W. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

PAIVA, A.L.; MELO, J.O.F.; GONÇALVES, R.M.L.; BRUZONI JUNIOR, A.C. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. *X Simpósio de Excelência em Gestão de Tecnologia*, 2013.

PAIVA, A. L. DE et al. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. *Revista Ambiente Contábil*, v. 6, n. 1, 2014.

PRADO, S. *A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnósticos e alternativas*. CEPAL, LC/BRS/R.179, 2003.

PRADO, S. *A questão fiscal na federação brasileira: Diagnóstico e alternativas*. CEPAL, *Oficina de Brasília*, p. 145, 2007.

SANO, H. e MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. *Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 11, nº 22, p. 35-61, 2013.

SOARES, M.; GOMES, E. D. C. O.; TOLEDO FILHO, J. R. DE. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 2, p. 459-481, 2011.

SOUZA, C. O. DE. *Esforço Fiscal e Alocação de Recursos nos Municípios da Zona da Mata de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração) do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

VARELA, Patrícia Siqueira; MARTINS, Gilberto de Andrade; FAVERO, Luiz Paulo Lopes. Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. *Rev. Adm.* (São Paulo), São Paulo, v. 47, n. 4, p. 624-637, dez. 2012.

Recebido em: 31/08/2023

1º Parecer em: 16/09/2023

2º Parecer em: 08/04/2024