

A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba*

Maurélio Soares**

Ely do Carmo Oliveira Gomes***

Jorge Ribeiro de Toledo Filho****

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Referencial teórico; 3. Metodologia e procedimentos da pesquisa; 4. Apresentação e análise dos dados; 5. Conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Theoretical references; 3. Research methodology; 4. Data description and analysis; 5. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: finanças públicas; política tributária; administração municipal.

KEY WORDS: public finances; tax policy; municipal government.

O conhecimento da geração e da distribuição da receita pública contribui para a transparência das contas públicas, para o planejamento dos orçamentos públicos e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários da contabilidade pública. A concepção e a importância da aplicação da receita pública dimensionam a capacidade governamental em fixar sua despesa e, no momento de sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante de execução orçamentária da despesa. O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma das principais fontes de recursos, para compor o planejamento orçamentário dos estados e municípios, provenientes da produção e movimentação das riquezas econômicas. O presente estudo objetiva investigar a relação entre a arrecadação de ICMS oriunda do

* Artigo recebido em jun. 2010 e aceito em dez. 2010.

** Mestre em ciências contábeis pela Universidade Regional de Blumenau (PPGCC/Furb). Endereço: Rua Antônio da Veiga, 140, Sala D 202 — Bairro Victor Konder — CEP 89012-900, Caixa Postal 1507, Blumenau, SC, Brasil. E-mail: maurelios@al.furb.br.

*** Mestre em ciências contábeis pela Universidade Regional de Blumenau (PPGCC/Furb). Endereço: Rua Antônio da Veiga, 140, Sala D 202 — Bairro Victor Konder — CEP 89012-900, Caixa Postal 1507, Blumenau, SC, Brasil. E-mail: edcogomes@al.furb.br.

**** Doutor em controladoria e contabilidade pela FEA/USP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau (PPGCC/Furb). Endereço: Rua Antônio da Veiga, 140, Sala D 202 — Bairro Victor Konder — CEP 89012-900, Caixa Postal 1507, Blumenau, SC, Brasil. E-mail: jtoledo@furb.br.

movimento econômico dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e as transferências governamentais da cota-parte do ICMS repassada pelo governo estadual aos municípios. Os resultados indicam que, apesar dos dilemas a respeito da distribuição do imposto, comprova-se a importância que o tributo tem na política fiscal e nos orçamentos públicos, especialmente naqueles municípios de menor porte, em que sua existência depende em boa parte dessa fonte de recurso.

The tax distribution of resources of ICMS in the municipalities of metropolitan region of Curitiba

The knowledge of generation and distribution of public revenue contributes for the transparency of government accounts, for the planning of public budgets and for provide better quality information to various users of public accounting. The conception and importance of application of public revenue measure the ability of governments to fix their spending and, at the time of collection, becomes an instrument constraint of budget execution of expenditure. Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS) is one of the major sources of resources, to make budget planning for states and municipalities, from the production and handling of economic wealth. This study investigates the relationship between the collection of ICMS coming from the economic movement of the Metropolitan Region of Curitiba (RMC) and government transfers of quota-share of ICMS passed by the state government to the municipalities. The results indicate that, despite the dilemmas regarding the distribution of the tax, it is possible to prove the importance that the tax has on fiscal policy and public budgets, especially in small municipalities, in which its existence depends largely on this source of resource.

1. Introdução

A ciência das finanças públicas é a disciplina que examina um dos aspectos ou atividades do Estado: o emprego e a obtenção dos meios materiais e serviços para a efetiva realização de seus fins. Assim, o Estado deve instituir, obter, gerenciar e aplicar os recursos necessários ao atendimento das necessidades da coletividade, do interesse público.

A alocação eficiente dos recursos públicos pode ser alcançada através de mecanismos de incentivo desenhados para priorizar a melhoria de indicadores sociais e a efetividade dos gastos públicos.

A administração pública municipal, executora das políticas públicas locais que demandam maior proximidade com a população, carece de uma justa e equânime arrecadação de recursos gerados pelo movimento econômico oriundo da circulação de mercadorias e serviços.

A literatura indica que investimentos em melhorias na saúde e educação causam impactos positivos sobre a produtividade e a renda da população, além de afetar a qualidade de vida das camadas menos favorecidas.

O Estado, aqui entendido como poder público e não como ente da federação, necessita de recursos para cumprir suas funções básicas e implantar seus programas e ações sociais, e é por meio das receitas públicas que esse processo se desenvolverá.

Em sentido geral, uma receita pode ser conceituada como a soma de valores recebidos num período de tempo. Já no setor público, receita é o somatório dos ingressos derivados de tributos (impostos, taxas e contribuições) com os oriundos de outras fontes de recursos arrecadados (receitas de serviços, patrimoniais, industriais etc.) para atender as despesas públicas (Sanches, 2004).

Uma das principais fontes de recursos provenientes do movimento econômico da sociedade em geral é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cujo valor arrecadado no estado não é repassado à União, restando sua aplicação com o próprio estado e rateado com os municípios sobre sua jurisdição.

Torna-se importante dar conhecimento sobre a geração e a distribuição da receita do ICMS como forma de contribuir para a transparência das contas públicas, o planejamento dos orçamentos públicos e o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários da contabilidade pública.

O IBGE (2009) entende por região metropolitana um grupamento de municípios limítrofes que apresentam, cumulativamente, expressiva densidade demográfica, intensas relações de natureza econômica e social, elevado grau de urbanização entre dois ou mais municípios, caracterizando-se como áreas de influência sobre outras regiões. É nas metrópoles que se concentra boa parte da riqueza, do poder econômico de capitais, das atividades estratégicas e do Produto Interno Bruto (PIB).

A Região Metropolitana de Curitiba é formada por 26 municípios e conta com uma população de 3.307.945 habitantes (IBGE, 2009). No contexto econômico estadual, apresenta-se com a expressiva parcela de contribuição de 58,20% do PIB do estado, somando o valor de R\$ 32.861.523,74 (Ipea, 2009).

Aproximadamente metade das 150 maiores empresas do estado estão sediadas na Região Metropolitana de Curitiba. Copel, HSBC, Cimento Rio Branco, Cooperativa Coamo, Paraná Previdência, Kraft Foods, TIM Sul, Sanepar, Renault, Audi, Volvo, Electrolux e Petrobras são algumas das mais significativas.

Partindo-se dessa constatação, foi estabelecida a seguinte questão-problema: Qual o grau de dependência dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba em relação às transferências pelo governo estadual dos recursos do ICMS?

No caso do presente estudo definiu-se como objetivo investigar a relação entre o valor proveniente da arrecadação de ICMS oriundo do movimento econômico dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e as transferências governamentais da cota-parte do ICMS repassada pelo governo estadual aos municípios.

A pesquisa justifica-se pela relevância que a política fiscal possui para o desenvolvimento e para o processo de geração da receita econômica, bem como pela importância em demonstrar e analisar a relação da arrecadação e sua posterior devolução da receita do ICMS aos municípios.

O estudo está estruturado em cinco capítulos. O primeiro apresenta a introdução com a definição dos objetivos da pesquisa. No segundo capítulo, visando uma melhor compreensão do assunto abordado, faz-se uma incursão teórica realizada por meio de consultas à literatura, principalmente livros, sites e artigos em que se apresentam as principais características da RMC, abordam-se questões sobre a receita pública, ICMS e a importância das finanças municipais no Brasil. No terceiro capítulo descreve-se o método de pesquisa. No quarto capítulo faz-se a apresentação e análise dos dados da pesquisa e, finalmente, no quinto e último capítulo apresentam-se as considerações finais.

2. Referencial teórico

Características da RMC

Importante destacar alguns fatos que influenciaram a formação da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

O estudo do desenvolvimento apoia-se em teorias que compreendem ligações econômicas, políticas ou sociais. Curitiba e região possuem peculiaridades em relação à história do Brasil. Inicialmente, os colonos estabelecidos em Curitiba, ao usarem a terra disponível, sustentaram a conquista do território paranaense (Struminski, 2006).

Segundo Soares (1995), o Paraná era considerado zona de trânsito, sua independência ocorreu em 1853. A partir da autonomia, exigiu-se do governo imperial o fim do isolamento como condição para o progresso social e econômico (Struminski, 2006). Sua maior riqueza largamente explorada foi o potencial madeireiro da floresta de araucárias.

O historiador Romário Martins, em 1925, alertara sobre a dilapidação dos pinheiros e propôs criação de legislação estadual que regulasse reflorestamentos e desapropriação de áreas para a conservação. Foi criado, em 1941,

o Instituto Nacional do Pinho, instituição reguladora da exploração florestal (Struminski, 2006).

A expressão “região metropolitana” surgiu na legislação brasileira em 1967; o art. 164 da Constituição Federal define que a União, mediante lei complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação governamental, compõem o mesmo agrupamento socioeconômico, visando à realização de serviços comuns. Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 manteve praticamente sem alteração o conteúdo do artigo de 1967.

Em 1973 foi aprovada a Lei Complementar nº 14/73, que em seu art. 1º estabeleceu “[...] na forma do artigo 164, da Constituição, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza” (Comec, 2009). Com a LC 14/73, foi criada a Região Metropolitana de Curitiba com 14 municípios, redefinidos por legislações estaduais, configurando grande território heterogêneo.

No quadro 1 apresentam-se os municípios que formam a RMC, conforme a Lei Complementar nº 14 original, indicando o desmembramento de cinco municípios, bem como aponta o estabelecimento de outros sete, incluídos por legislações estaduais posteriores, que perfazem hoje os 26 integrantes da região metropolitana.

Quadro 1
Composição da Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

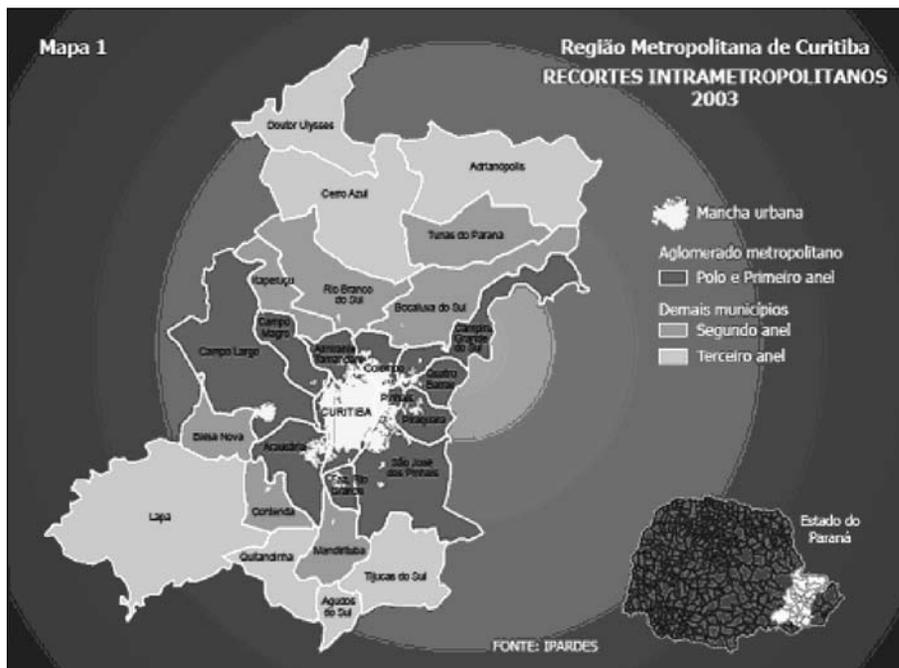
COMPOSIÇÃO ORIGINAL	MUNICÍPIOS DESMEMBRADOS	INCLUÍDOS POR LEGISLAÇÕES ESTADUAIS
Almirante Tamandaré	Campo Magro	Adrianópolis
Araucária	-	Agudos do Sul
Balsa Nova	-	Cerro Azul
Bocaiuva do Sul	Tunas do Paraná	Doutor Ulysses
Campina Grande do Sul	-	Lapa
Campo Largo	-	Quitandinha
Colombo	-	Tijucas do Sul
Contenda	-	-
Curitiba	-	-
Mandirituba	Fazenda Rio Grande	-
Piraquara	Pinhais	-
Quatro Barras	-	-
Rio Branco do Sul	Itaperuçu	-
São José dos Pinhais	-	-

Fonte: Ipardes, 2009.

De acordo com o Iparde (2004), a espacialidade, que reúne a região e as partes urbanizadas de seus limítrofes, circunscreve a dinâmica metropolitana e formata o conjunto composto por municípios numa mancha contínua de ocupação, formando com Curitiba o conjunto metropolitano (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais).

Observa-se nos municípios restantes um segundo anel, composto por municípios limítrofes ao conjunto, que porém não traçam continuidade de ocupação e apenas estabelecem relações tênues com a região e com os demais municípios do aglomerado (Balsa Nova, Bocaiuva do Sul, Contenda, Itaperuçu, Mandirituba, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná); e um conjunto de municípios estabelecidos ao norte e também ao sul do segundo anel, desempenhando atividades rurais e que mantêm relações ainda mais tênues com o conjunto metropolitano, componentes dos limites regionais por força de legislações estaduais recentes (Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha e Tijucas do Sul), constituindo o que se chamou de terceiro anel, conforme demonstrado no mapa 1.

Mapa 1
Divisão da RMC em regiões



Fonte: Iparde, 2009.

Outro fato a destacar na RMC trata-se da população. Os dados recém-divulgados (IBGE, 2009) apresentam o total de 3.307.945, enquanto a população do Paraná é de 10.686.247 habitantes e a RMC comporta 31% do total de estado.

O crescimento vertiginoso do conjunto metropolitano ocasionou o encontro em 1995 de entidades metropolitanas em comemoração aos 20 anos da criação. Surgiu o Fórum de Entidades Metropolitanas com o objetivo de discutir temas relacionados a suas funções. O fórum serviu para avaliação da necessidade de criação de uma entidade pública para tratar de questões de interesse das áreas metropolitanas.

A criação de um órgão público para o trato das questões de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba ocorreu no ano de 1974, como consequência direta das instruções contidas na Lei Complementar nº 14/73. O governo do estado do Paraná, através da Lei Estadual nº 6.517, criou a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), instituindo norma de competência e seu processo decisório em obediência ao que determina a Lei Complementar nº 14.

A evolução da gestão metropolitana teve caracterizados três momentos: o primeiro ocorreu junto com as políticas nacionais de planejamento integrado, teve caráter ideológico de uma política centralizada na União e de controle social. O segundo foi marcado pela abertura política e as transformações econômicas da década de 1980. O terceiro e atual, iniciado na década de 1990, traz novas atribuições às instituições, com a retomada do planejamento como instrumento de gestão (Comec, 2009).

As entidades metropolitanas passaram por alterações significativas em suas funções e a participação mais efetiva da sociedade na discussão das políticas sociais tem criado condições para o processo interativo de gestão do espaço metropolitano junto ao poder público.

A linha de atuação concebida reforçou o conjunto metropolitano pela concentração dos investimentos econômicos realizados, fatores que propiciaram um ciclo de expansão de empresas de grande porte no estado, em particular das pertencentes à RMC, como também a introdução de segmentos modernos.

Desenvolvimento econômico da RMC

O desenvolvimento sedimentou-se, a partir dos anos 1970, com a usina hidrelétrica Capivari-Cachoeira, a nova rodovia Curitiba-litoral (BR-277) e também

em razão da cidade industrial de Curitiba, da progressiva diversificação na agropecuária com modernização da base técnica de produção, expansão de culturas, comércio de *commodities* e industrialização agrícola, e do setor industrial, com a introdução da linha metal-mecânica. Já o ordenamento territorial aparece com a RMC em 1973 (Ipardes, 2009).

A partir de 1980, as mudanças nos contextos político e econômico, o “segundo choque do petróleo” e a consequente crise financeira fizeram desaparecer os fatores responsáveis pelo crescimento do período anterior, obrigando os órgãos governamentais a diminuir seus gastos. Por outro lado, o desenvolvimento desencadeou o aumento das demandas sociais, colocando em xeque algumas iniciativas até então incontestadas (Comec, 2009).

Nos anos 1990, uma política industrial agressiva amplia a participação do estado no desenvolvimento econômico, apresentando a estrutura industrial com a incorporação de novos segmentos e, desse modo, criando nova dinâmica no Estado que ocasiona grande propulsão da RMC. Em termos regionais, a política adotada ao longo da década de 1990 constituiu-se em elemento fundamental para a integração do Paraná na dinâmica espacial da economia brasileira.

Nos anos recentes, o grupo industrial de baixa tecnologia, mais da metade do incremento do valor agregado observado, diz respeito à atividade vinculada ao refino de petróleo e ao setor automotivo, segmentos localizados na RMC. O conjunto de indústrias de média-alta tecnologia foi responsável por quase um quinto do aumento do trabalho (48,1 mil) na indústria de transformação, dos quais aproximadamente 25,5 mil foram propiciados pelas indústrias de veículos automotores, reboque e semirreboques instaladas (Ipardes, 2004).

O mercado de bens de informática, impulsionado pela reedição da Lei de Informática, em 2004, a qual trouxe como maior benefício o abatimento de 95% do IPI na fabricação de microcomputadores, que vigora até 2014 e se reduz para 70% até 2019, tende ao crescimento de um polo de empresas nessa área, que vem se confirmando por anúncios de novas unidades de computadores na Região Metropolitana de Curitiba (Ipardes, 2004).

O segmento mais significativo em investimentos ocorre no setor automotivo, com capacidade de geração de efeitos diretos e indiretos, especialmente no Setor Serviços (Macedo et al., 2002).

Em conjunto com a RMC, o primeiro setor representa a competitividade da Grande Curitiba, com o desenvolvimento e a conscientização ambiental. O segundo setor induz o crescimento e investimentos industriais. Já o terceiro setor começa a assumir que cidadania compreende a responsabilidade pelo patrimônio natural e cultural (Struminski, 2006).

O acúmulo do segmento metal-mecânico do gênero de transporte no estado contribuiu para a atração de grande número de fornecedores e empresas complementares, o que cooperou para o crescimento não apenas da RMC, como também do Paraná.

O Instituto Ipardes (2009) ressalta que, acompanhando o reforço da atividade industrial, os setores comércio e serviços também se espraiaram entre os municípios do aglomerado metropolitano, alguns dividindo os trabalhos na indústria e no setor terciário especialmente no que se refere ao emprego, que é o elemento unificador desse conjunto.

A instalação de modernos empreendimentos aumentou a demanda por serviços e produtos de maior especialização, muitos dirigidos ao mercado global. Vários segmentos de serviços e do comércio foram internacionalizados, como supermercados, hotéis, agências de publicidade e telecomunicações, incrementando as relações principalmente de Curitiba com o Brasil e com o exterior (Firkowski, 2002).

Segundo Firkowski (2002), prova da inserção econômica é o crescimento na movimentação no aeroporto Afonso Pena, situado em São José dos Pinhais, que teve de ser ampliado para atender ao trânsito crescente, no que se refere ao número de viajantes, aeronaves e volume de cargas.

Embora a RMC tenha forte peso na atividade industrial, em se tratando de geração de empregos, o setor terciário da economia tem o triplo de ocupações. A participação mais relevante é do setor serviços, que tem maior capacidade de gerar postos de trabalho, pela forte representação do poder público, ou setor privado, no atendimento às crescentes demandas do consumidor individual (Ipardes, 2004).

Receita pública

Torna-se importante ter o conhecimento dos aspectos relacionados à receita na administração pública, pois a maioria das fontes bibliográficas concentra sua atenção mais no “reconhecimento” da receita do que propriamente em sua definição.

De acordo com Iudícibus e colaboradores (2006), as receitas representam a entrada de elementos para o ativo, sob a forma de dinheiro ou direitos a receber, correspondentes à venda de mercadorias, de produtos ou à prestação de serviços.

A Norma Internacional de Contabilidade nº 18 do International Accounting Standards Board (Iasb) define receita como um ingresso bruto de dinheiro, contas a receber ou outros valores que surgem no curso das atividades

normais de uma entidade, seja pela venda de mercadorias, pela prestação de serviços, seja pelo uso, por terceiros, de recursos da empresa, geradores de juros, dividendos e *royalties*.

O Financial Accounting Standards Board (Fasb) entende que receitas são entradas ou outros aumentos de ativos de uma empresa, ou liquidação de seus passivos (ou a combinação de ambos), durante um determinado período, provenientes da produção ou distribuição de mercadorias, da prestação de serviços ou de outras atividades que constituem as principais operações da entidade (Niyama, 2006).

Semelhante às definições dos órgãos internacionais de contabilidade, da Resolução CFC 1121/2008, que dispõe sobre a estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis, extrai-se que:

Receitas são aumentos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de entrada de recursos ou aumento de ativos ou diminuição de passivos, que resultem em aumento do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de aporte dos proprietários da entidade.

O *Manual de procedimentos da receita pública* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) descreve que receita é um termo utilizado mundialmente pela contabilidade que evidencia a variação ativa resultante do aumento de ativos, ou da redução de passivos, de uma entidade, ou que aumente a situação líquida patrimonial, seja ela pública ou privada.

De forma geral, as definições tratam do efeito causado pela receita no patrimônio da entidade, além de estar relacionada com a entrega de bens ou serviços. A variação entre as definições pode ser considerada pequena, pois, em sentido amplo, todas traduzem de alguma forma o significado de receita.

Machado Jr. e Reis (1996:27) definem receita em dois grupos:

- a) em sentido *lato*, como um conjunto de entradas financeiras, oriundas de fontes diversificadas, que integram o Patrimônio, conquanto possam existir reivindicações de terceiros sobre alguns desses valores;
- b) em sentido restrito, como um conjunto de recursos financeiros obtidos de fontes próprias e permanentes, que integram o Patrimônio na qualidade de elemento novo, que produzem-lhe acréscimos financeiros, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros.

Já o *Manual de procedimentos da receita pública*, trazido na Portaria STN nº 340/2006, conceitua a receita pública em consonância com os fundamentos das ciências contábeis:

Receita Pública é uma derivação do conceito contábil de Receita agregando outros conceitos utilizados pela administração pública em virtude de suas peculiaridades. No entanto, essas peculiaridades não interferem nos resultados contábeis regulamentados pelo Conselho Federal de Contabilidade CFC, por meio dos Princípios Fundamentais, até porque, a macro missão da contabilidade é atender a todos os usuários da informação contábil, harmonizando conceitos, princípios, normas e procedimentos às particularidades de cada entidade. Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas.

Para Silva (2004), a partir do ingresso da receita pública, o Estado está apto a arcar com todos os encargos para a manutenção de sua organização, com as iniciativas de fomento e desenvolvimento econômico e social, com o custeio de seus serviços, com a segurança de sua soberania e com seu próprio patrimônio.

Nota-se a relevância da receita pública no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante de execução orçamentária da despesa.

Portanto, a receita pública assume primordial importância por estar envolvida em situações singulares, como sua distribuição e destinação entre as esferas governamentais e seu relacionamento com os limites legais.

Receita tributária – ICMS

Quando o Estado executa ações destinadas à obtenção e aplicação de recursos financeiros para a manutenção e custeio dos serviços públicos dispostos ao bem-estar da população, está exercendo uma ação denominada atividade fiscal do Estado.

Esta atividade fiscal é materializada por meio da política fiscal e está dividida em duas vertentes: a política orçamentária e a política tributária.

De acordo com Azevedo, Lima e Lima (2004:5), política orçamentária “é a aplicação dos recursos, conforme o planejamento governamental, expressado no orçamento público, que também exprime a capacidade e a disposição para o gasto público, pela população através de seus representantes”. E, segundo esses autores, a política tributária destina-se à captação de recursos para o atendimento das funções da administração pública em todas as esferas de governo.

A partir da política tributária, o Estado efetiva as entradas de recursos aos cofres públicos das receitas públicas, as quais são classificadas pela Lei nº 4.320/1964 em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital.

De acordo com a STN (2006), receitas de capital são os ingressos de recursos financeiros oriundos de atividades operacionais ou não operacionais para aplicação em despesas operacionais, correntes ou de capital, visando atingir aos objetivos traçados nos programas e ações de governo. Essas receitas dividem-se em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

Já as receitas correntes são ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais para a aplicação em despesas correspondentes, também em atividades operacionais, correntes ou de capital (STN, 2006). Essas receitas são derivadas do poder de tributar ou da venda de produtos e serviços, e são classificadas em receita: tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

A receita tributária, foco do objetivo deste estudo quando tratamos da arrecadação do ICMS pela sociedade aos governos estaduais, corresponde aos ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Enquanto se busca verificar a distribuição dos tributos pelo governo estadual aos municípios, via cota-parte do ICMS, é importante descrever a definição sobre transferência corrente que, segundo Machado Jr. e Reis (1996), corresponde ao ingresso proveniente de outros entes ou entidades, referentes a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivados mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência.

A distribuição do ICMS aos municípios é realizada por critérios compostos por variáveis que visam capturar as dimensões relacionadas com as necessidades dos municípios, como: população, área, mortalidade infantil, evasão escolar e, principalmente, o Valor Adicionado Fiscal (VAF).

A medição da riqueza econômica é realizada pelo VAF, que corresponde ao que se acrescenta nas operações de entrada de mercadorias e/ou prestações de serviços em seu território em determinado ano civil.

O VAF é um indicador econômico/contábil utilizado pelo governo do estado para calcular o repasse da receita do ICMS aos municípios. Espelha o movimento econômico e, conseqüentemente, o potencial que o município tem

para gerar receitas públicas. O VAF do município será a soma das operações e prestações de serviços realizadas em seu território.

Visando um melhor entendimento sobre a previsão de receitas, o quadro 2 detalha algumas variáveis que demonstram a classificação das receitas, em especial o ICMS.

Quadro 2
Variáveis que compõem a receita pública

RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL
Receita tributária	Operações de crédito
– Impostos (ICMS)	– Operações de internas
– Taxas	– Operações de externas
– Contribuição de melhoria	Alienação de bens
Receita de contribuições	– Bens móveis
Receita patrimonial	– Bens imóveis
Receita industrial	Amortização de empréstimos
Transferências correntes	Transferências de capital
– Transferências da União	– Transferências da União
– Transferências dos estados	– Transferências dos estados
– Transferências dos municípios (cota-parte do ICMS)	– Transferências dos municípios
Outras receitas correntes	Outras receitas de capital

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse contexto, surge o ICMS, imposto incidente sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. O imposto é de competência estadual e distrital e está definido no art. 155, II e §§ 2º a 5º da Constituição Federal.

Em 2006, a receita do ICMS era a principal fonte de recursos tributários, correspondendo a 22,63% da receita tributária do Brasil. Assim, a produção, circulação e consumo de mercadorias e bens e a prestação de serviços vêm-se constituindo como a principal base tributária, superando as outras bases tradicionais como a renda e o patrimônio (Silveira, 2008).

Os tributos sobre bens e serviços são relevantes na economia brasileira, pois afetam profundamente a atividade produtiva dos diversos setores da economia e, sobretudo, os consumidores-cidadãos. Em contrapartida, o setor

público é fartamente financiado com a arrecadação desses tributos que, inclusive, são também a principal fonte de renda das administrações municipais.

O ICMS não incide sobre simples mercadorias, mas sim sobre as postas em circulação, ou seja, objeto de operações mercantis, habitualmente, aquelas comercializadas com a finalidade do lucro.

3. Metodologia e procedimentos da pesquisa

Característica da pesquisa

A pesquisa tem características de cunho descritivo, com abordagem quantitativa e corte seccional. A pesquisa descritiva, de acordo com Gil (1995), possui como objetivo principal descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

A população da pesquisa compreende os 26 municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Em relação aos procedimentos utilizados, a pesquisa é essencialmente bibliográfica, cujos dados foram obtidos junto aos sites da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), SISTN (Caixa Econômica Federal) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR).

Como afirmam Cervo e Bervian (1983:55), “pesquisa bibliográfica explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental”.

No que tange à coleta de dados, utilizaram-se como base os dados relativos ao exercício financeiro de 2004, 2005, 2006 e 2007 dos municípios da RMC, caracterizando esse estudo como sendo de corte seccional (*cross-sectional*). A escolha desse período justifica-se pela disponibilidade igualitária das informações nas fontes de pesquisas.

Babbie (1999) descreve essa característica de pesquisa como investigação de algum fenômeno no qual se realiza um corte transversal no tempo, em que são feitas análises detalhadas, para fundamentar as observações realizadas uma única vez.

O tratamento e análise de dados serão realizados por meio de fórmulas matemáticas que resultaram em índices, os quais possibilitaram explicar os objetivos da pesquisa.

Richardson (1999:70) caracteriza a abordagem quantitativa “pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações,

quanto no tratamento destas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficientes de correlação, análise de regressão etc.”.

As limitações deste estudo referem-se à utilização de outras variáveis (índices) que a presente pesquisa não empregou, e por impossibilitar a generalização dos resultados aos demais municípios do estado do Paraná.

Índices utilizados na análise

Optou-se pela escolha de índices, criados pelos autores, com características semelhantes aos empregados por institutos que buscam mensurar índices como desenvolvimento humano, renda *per capita*, distribuição de renda etc.

Apesar da diversidade de índices disponíveis para emprego em análises desta natureza, utilizaram-se aqueles que são passíveis de obtenção e análise de dados afins aos balanços públicos. Nesse sentido, Matarazzo (1998:157) afirma que “o importante não é o cálculo de grande número de índices, mas de um conjunto de índices que permita conhecer a situação da entidade, segundo o grau de profundidade desejada da análise”.

A partir dessa constatação, o quadro 3 apresenta os índices utilizados no presente estudo e sua respectiva indicação para interpretação.

Quadro 3
Quadro-resumo dos índices

Índice	Código	Fórmula	Fonte
Índice de arrecadação de ICMS gerado <i>per capita</i>	IG	Receita ICMS gerada ao estado / número de habitantes	Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná e IBGE
Índice de retorno de ICMS recebido <i>per capita</i>	IR	Receita ICMS recebida do estado / número de habitantes	Balço Patrimonial dos municípios pesquisados Anexo 14 (Lei nº 4.320/1964) e IBGE
Grau de dependência da transferência do ICMS	GD	Receita ICMS recebida do estado / receita total do município * 100	Balço Patrimonial dos municípios pesquisados Anexo 14 (Lei nº 4.320/1964) e IBGE

Fonte: Elaborado pelos autores.

A aparente simplicidade na fórmula dos índices visa proporcionar uma análise objetiva e direta das variáveis estudadas. O índice IG revela o quanto de ICMS foi arrecadado por toda a cadeia econômico/produzida relacionando-o ao número de habitantes do município. Assim, demonstra-se o PIB *per capita* municipal proveniente da carga tributária do ICMS, ou seja, o quanto desse tributo foi arrecadado pelo governo do estado por habitante.

De forma semelhante, o IR busca demonstrar o valor que o governo do estado repassou, com ingresso nas receitas de transferência corrente no município (cota-parte ICMS), como parcela que o município tem por direito, relacionando com seu número de habitantes.

O índice GD evidencia o grau de dependência da administração municipal do repasse da cota-parte do ICMS em relação a suas receitas correntes. Esse indicador é construído a partir da hipótese de que as transferências influenciam negativamente o desempenho fiscal dos governos receptores, expresso pelo baixo esforço fiscal e/ou pela expansão dos gastos públicos desses governos.

4. Apresentação e análise dos dados

Nesta seção, apresentam-se os dados obtidos nas fontes aqui citadas, devidamente tratados, que servirão como instrumento de análise do presente estudo, iniciando pelo índice que revela o volume de arrecadação de ICMS pela economia local aos cofres do governo do estado.

Os dados da tabela 1 apontam que, no período pesquisado, houve um aumento da arrecadação de ICMS para os cofres do governo do estado do Paraná na ordem de 21%. Desta análise, destacam-se dois fatores. O primeiro está relacionado à queda da geração do tributo, em que sete municípios da RMC tiveram uma variação negativa, em especial os municípios de Cotenda (-32,29 %) e Doutor Ulysses (-33,97%), motivada pela estabilização do número de habitantes e pela queda na geração do VAF.

O segundo ponto a ser destacado, positivo do ponto de vista da administração pública, refere-se ao incremento da arrecadação do ICMS com crescimento superior a 100% em seis municípios. O aumento em Bocaiuva do Sul (+113,20%) e Itaperuçu (+125,80) foi motivado pela queda no número de habitantes, já nas cidades de Cerro Azul (+100,98%), Fazenda Rio Grande (+166,32%), Quitandinha (+116,06%) e São José dos Pinhais (+148,18%) o crescimento ocorreu devido ao incremento na geração da riqueza econômica. Curitiba, a capital do estado, teve um aumento de 20,84%.

Tabela 1
Índice de arrecadação de ICMS gerado *per capita* (IG) – em R\$

MUNICÍPIO	2004	2005	2006	2007
ADRIANÓPOLIS	3,15	3,33	4,56	5,43
AGUDOS DO SUL	15,31	19,92	17,55	18,02
ALMIRANTE TAMANDARÉ	288,00	314,55	288,34	305,72
ARAUCÁRIA	15.694,63	17.889,60	18.378,75	20.031,21
BALSA NOVA	3.130,74	2.666,25	2.210,43	2.548,69
BOCAIUVA DO SUL	30,82	47,39	69,18	65,70
CAMPINA GRANDE DO SUL	187,67	184,02	151,53	162,57
CAMPO LARGO	434,31	553,65	487,37	569,86
CAMPO MAGRO	31,85	33,37	39,22	41,96
CERRO AZUL	14,06	19,43	37,17	28,26
COLOMBO	188,96	219,67	224,21	191,65
CONTENDA	69,49	59,57	51,52	47,05
CURITIBA	1.863,05	2.080,78	2.155,38	2.251,26
DOUTOR ULYSSES	8,07	14,29	4,81	5,33
FAZENDA RIO GRANDE	69,31	74,96	88,20	184,58
ITAPERUÇU	149,56	134,01	149,32	337,71
LAPA	73,40	75,02	56,24	53,26
MANDRITUBA	243,53	198,45	171,39	204,03
PINHAIS	829,55	908,44	1.060,51	1.232,23
PIRAQUARA	83,63	87,13	65,15	106,66
QUATRO BARRAS	716,22	937,14	837,42	937,84
QUITANDINHA	40,73	21,25	36,27	88,00
RIO BRANCO DO SUL	2.904,62	2.586,87	2.172,24	2.240,13
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	889,21	1.097,12	1.330,04	2.206,89
TIJUCAS DO SUL	209,41	194,81	230,52	220,69
TUNAS DO PARANÁ	55,81	87,82	183,49	78,75

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na sequência, apresenta-se o resultado dos dados relativos ao repasse da cota-parte do ICMS do governo do estado para os municípios.

Tabela 2
Índice de retorno de ICMS recebido per capita (IR) – em R\$

MUNICÍPIO	2004	2005	2006	2007
ADRIANÓPOLIS	384,49	437,84	495,23	447,39
AGUDOS DO SUL	137,79	151,30	159,31	178,81
ALMIRANTE TAMANDARÉ	56,88	64,90	67,69	91,59
ARAUCÁRIA	1553,07	1624,06	1618,64	1841,73
BALSA NOVA	609,90	686,68	630,23	738,26
BOCAIUVA DO SUL	162,46	188,92	221,16	285,10
CAMPINA GRANDE DO SUL	91,79	116,32	123,50	186,09
CAMPO LARGO	202,50	182,75	228,06	243,19
CAMPO MAGRO	226,81	248,79	253,97	315,98
CERRO AZUL	142,48	173,46	187,17	213,30
COLOMBO	70,67	72,30	74,83	82,66
CONTENDA	153,40	178,43	194,51	199,10
CURITIBA	140,85	149,57	162,60	185,97
DOUTOR ULYSSES	135,59	186,88	208,85	256,29
FAZENDA RIO GRANDE	37,99	37,99	50,45	55,22
ITAPERUÇU	63,46	52,03	57,57	83,08
LAPA	186,65	233,43	256,65	294,32
MANDIRITUBA	173,47	206,22	227,06	249,89
PINHAIS	162,40	178,39	179,55	237,18
PIRAQUARA	130,87	141,66	147,37	202,35
QUATRO BARRAS	301,81	347,37	349,37	425,06
QUITANDINHA	128,08	146,32	160,22	182,28
RIO BRANCO DO SUL	454,40	525,33	544,70	407,79
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	397,50	410,99	401,13	460,41
TIJUCAS DO SUL	148,59	217,66	237,10	278,40
TUNAS DO PARANÁ	327,57	393,47	504,51	481,45

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos números gerados na tabela 2, relativos ao repasse do governo estadual em favor dos municípios da cota-parte do ICMS, destaca-se, de forma negativa, sob o ponto de vista do federalismo fiscal, o município de Rio Branco do Sul, que apresentou uma queda de 22,88% no repasse dessa transferência intergovernamental.

Apesar desse fator negativo, na média do quadriênio, houve um crescimento de 31,02% na RMC, em que o município que obteve a menor taxa de crescimento foi São José dos Pinhais, com 15,83%, e o maior foi Campina Grande do Sul, com 102,73% de aumento.

Como verificado na análise da tabela 1, novamente a cidade de São José dos Pinhais destaca-se na análise, pois, apesar de despontar no crescimento na geração do ICMS, seu retorno *per capita* aos cofres municipais não ocorreu na mesma proporção. A capital paranaense teve um aumento de 32,03%.

A tabela 3 enfatiza, na forma de porcentagem, quanto a cota-parte do ICMS recebido do governo do estado impacta a receita corrente do município.

Tabela 3
Grau de dependência da transferência de ICMS (GD) – em %

MUNICÍPIO	2004	2005	2006	2007
ADRIANÓPOLIS	35,03	33,87	30,88	29,16
AGUDOS DO SUL	18,18	17,13	17,06	17,66
ALMIRANTE TAMANDARÉ	14,32	15,75	14,61	13,98
ARAUCÁRIA	63,29	65,88	58,87	56,94
BALSA NOVA	46,24	45,07	41,57	40,17
BOCAIUVA DO SUL	20,45	21,25	22,38	25,28
CAMPINA GRANDE DO SUL	15,15	17,26	16,98	17,99
CAMPO LARGO	28,49	25,12	26,26	22,41
CAMPO MAGRO	31,50	28,91	27,25	24,99
CERRO AZUL	22,88	21,12	22,03	21,79
COLOMBO	14,37	13,33	13,27	13,23
CONTENDA	19,47	19,45	20,25	17,70
CURITIBA	10,68	10,93	10,39	10,54
DOUTOR ULYSSES	18,05	20,26	19,84	21,17
FAZENDA RIO GRANDE	8,64	19,02	9,45	7,46
ITAPERUÇU	13,31	9,95	9,68	10,27
LAPA	29,08	29,35	29,31	27,42
MANDIRITUBA	23,36	25,31	25,64	24,87
PINHAIS	24,70	24,01	22,62	22,67
PIRAQUARA	28,74	26,39	26,01	22,06
QUATRO BARRAS	28,79	30,52	27,14	25,24
QUITANDINHA	19,57	19,27	18,77	18,98

Continua

MUNICÍPIO	2004	2005	2006	2007
RIO BRANCO DO SUL	45,55	43,76	44,42	37,65
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	40,94	38,87	40,10	39,63
TIJUCAS DO SUL	23,01	26,56	23,31	22,84
TUNAS DO PARANÁ	22,17	21,83	23,86	26,76

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados apresentados na tabela 3 demonstram o quanto o município é dependente, na sua fonte de receita tributária, do repasse do ICMS por parte do governo do estado do Paraná. Conforme descrição teórica anterior, a realidade nacional denota que a cota-parte do ICMS é a parcela mais importante da arrecadação tributária municipal.

Neste estudo, houve uma queda de 7,08% do grau de dependência desse tributo no período 2004 a 2007, estabelecendo-se, *a priori*, duas análises: a primeira, em que o município fez um esforço fiscal para aumentar as demais fontes de receitas, e a segunda, em que o governo estadual deixou de repassar, dentro dos princípios legais, esse percentual à RMC.

Mesmo assim, os municípios de Bocaiuva do Sul, Campina Grande do Sul, Doutor Ulysses e Tunas do Paraná aumentaram seu GD em média 20%, ao passo que as cidades de Piraquara (-23,25%), Itaperuçu (-22,88%), Campo Largo (-21,35%) e Campo Magro (-20,67%) obtiveram uma diminuição da dependência do repasse da cota-parte do ICMS como fonte de receita tributária na execução orçamentária no período pesquisado.

Finalizando a análise desta variável, a cidade de Curitiba obteve uma queda no GD em 1,32%, e São José dos Pinhais, cidade destaque no cenário econômico da RMC, apresentou uma diminuição de 3,21%.

5. Conclusão

O presente estudo teve por objetivo investigar a relação entre o valor proveniente da arrecadação de ICMS oriundo do movimento econômico dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e as transferências governamentais da cota-parte do ICMS repassada pelo governo estadual aos municípios.

A arrecadação e a transferência dos recursos do ICMS visam ao aumento da eficiência do sistema tributário, a redistribuição e o desenvolvimento regional.

Apesar de verificar a existência de dilemas quanto a uma justa e eficiente distribuição dos recursos do ICMS, comprova-se a importância que o tributo tem na política fiscal e nos orçamentos públicos, especialmente naqueles municípios de pequeno porte, cuja existência depende quase exclusivamente dessa transferência intergovernamental.

Verificou-se que, apesar do crescimento da geração do ICMS ter sido menor que o repasse efetuado aos cofres municipais, a queda no grau de dependência comprova o esforço fiscal das cidades da RMC no incremento das demais fontes de receita.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as finanças do poder público passaram a ser tratadas com maior transparência, exigindo boa gestão dos administradores e resultados econômicos eficientes na sociedade, tornou-se necessária uma constante e efetiva disciplina fiscal por parte dos municípios, antes da federação mais próximos da realidade e das necessidades sociais, e que mais demandam recursos para incrementar sua infraestrutura.

As discussões em torno desse assunto sugerem a criação de um novo sistema tributário nacional, gradual e progressivo, que traga mudanças nas áreas da legislação e na administração tributária, isto é, uma proposta que leve a uma justa e equilibrada divisão federativa das competências tributárias.

Como sugestão para futuras pesquisas, propõe-se o emprego deste estudo utilizando-se de outros critérios e fórmulas de análise, bem como que seja aplicado em outras regiões socioeconômicas do país.

Referências

- AZEVEDO, Maria Thereza Lopes de; LIMA, Manuel Messias Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. *Introdução à contabilidade pública*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.
- BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisas de survey*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- _____. Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964. Brasília: Senado, 1988.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia científica*: para uso dos estudantes universitários. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.
- COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba). 2009. Disponível em: <www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=96?>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução 1.121 de 28 de março de 2008. Disponível em: <www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=rescfc1121nbct01>. Acesso em: 14 jul. 2009.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia de Freitas. A nova lógica de localização industrial no aglomerado metropolitano de Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 103, p. 79-100, jul./dez. 2002.

GIL, Antônio Carlos. *Técnicas de pesquisa em economia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

IASB (International Accounting Standards Board). Norma internacional de contabilidade nº 18. Disponível em: <www.iasb.org>. Acesso em: 15 jul. 2009.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). *Perfil dos municípios brasileiros*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 14 ago. 2009.

IPARDES (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL). *Perfil dos municípios*. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>. Acesso em: 15 jul. 2009.

_____. *Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da região metropolitana de Curitiba*. 2004. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=29>. Acesso em: 20 jul. 2009.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). IPEADATA. *Dados macroeconômicos e regionais*. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2009.

IUDÍCIBUS, Sérgio de et al. *Fipefaci: manual de contabilidade das sociedades por ações*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MACEDO, Mariano de Matos et al. Fases do desenvolvimento regional no Brasil e no Paraná: da emergência de um novo modelo de desenvolvimento na economia paranaense. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 103, p. 5-22, jul./dez. 2002.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 27. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 1996.

MATARAZZO, Dante Carmine. *Análise financeira de balanços*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

NIYAMA, Jorge Katsumi. *Contabilidade internacional*. São Paulo: Atlas, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: OMS, 2004.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVEIRA, José Patrocínio da. *Tributos sobre bens e serviços no Brasil: retrospectiva e perspectiva*. Brasília, Senado: 2008.

SOARES, Luis Roberto. Romário, um historiador combatente. In: MARTINS, Romário. *História do Paraná*. Curitiba: Travessa dos Editores, 1995. p. III-XV.

STN (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL). *Receitas públicas: manual de procedimentos*. Brasília: 2006. Anual. Disponível em: <www.stn.fazenda.gov.br/gfm/manuais>. Acesso em: 15 jul. 2009.

_____. Portaria STN nº 340 de 26 de abril de 2006. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006.

STRUMINSKI, Edson. *Os discursos sobre a sustentabilidade no Brasil e na Região Metropolitana de Curitiba, de 1500 aos dias atuais*. Tese (doutorado em meio ambiente e desenvolvimento) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.