

ARTIGO 5

SIMULANDO EFEITOS NA COTA-PARTE DO ICMS SOB ÍNDICES DE QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS NO MARANHÃO

Carlos Henrique Cândido de Sousa¹

Maysa Thaís Teixeira Póvoas²

Rafael Thalysson Costa Silva³

Anderson Nunes Silva⁴

Marlana Portilho Rodrigues Santos⁵

D.O.I 10.47592/MUNDEC10022023

RESUMO

Este estudo simula os efeitos distributivos decorrentes das alterações nos pesos de variáveis utilizadas como critérios para rateio da cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nos municípios maranhenses. Para cumprir os objetivos propostos, o estudo possui o seguinte roteiro de análise: Inicialmente, realiza-se uma simulação factual do *status quo*, observando o panorama específico de cada critério da Lei n.º 5.599 de 24 de dezembro de 1992, bem como o quadro total; em seguida, executa-se uma simulação contrafactual, com base na linha de raciocínio do primeiro cenário, agora, baseado na lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022. No geral, a nova lei não contempla o período de transição, prática adotada por outros estados. Desse modo, as variações decorrentes das mudanças de critérios e pesos ocorrerão integralmente de um ano para o outro. Apesar de alterar drasticamente uma importante fonte de recursos dos municípios, a lei propicia uma perspectiva de melhoria na gestão pública municipal do Maranhão, pois atende de forma meritocrática ao princípio distributivo da função pública.

Palavras-chave: saúde; educação; ICMS; finanças municipais; Maranhão.

ABSTRACT

This study simulates the distributive effects resulting from changes in the weights of variables used as criteria for the apportionment of the share of the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) in the municipalities of Maranhão. To achieve the proposed objectives, the study follows this analysis framework: Initially, a factual simulation of the status quo is performed, observing the specific panorama of each criterion of Law No. 5,599 of December 24, 1992, as well as the overall framework; subsequently, a counterfactual simulation is executed, based on the reasoning of the first scenario, now based on Law No. 11,815, of August 26, 2022. In general, the new law does not include a transition period, a practice adopted by other states. Thus, the variations resulting from the changes in criteria and weights will occur entirely from one year to the next. Despite drastically altering an important source of municipal resources, the law provides a perspective for improvement in municipal public management in Maranhão, as it meritocratically adheres to the distributive principle of public function.

Keywords: health; education; ICMS; municipal finances; Maranhão.

¹ Mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: carlos.candido@imesc.ma.gov.br

² Mestra em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: maysa.povoas@imesc.ma.gov.br

³ Mestre em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: rafael.silva@imesc.ma.gov.br

⁴ Mestre em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: anderson.silva@imesc.ma.gov.br

⁵ Mestra em Economia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: marlana.portilho@imesc.ma.gov.br

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, no Brasil, a adoção de legislações estaduais para regulamentar o dispositivo constitucional sobre o rateio da cota-parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) dos municípios, com base em critérios de resultados na prestação de determinados bens e serviços públicos, tornou-se quase unanimidade. De acordo Universidade Federal do Ceará e SUDENE (2021), essas regras legais nos estados brasileiros podem ser classificadas cronologicamente em gerações: as legislações de rateio da cota-parte do ICMS de primeira geração adotam critérios basicamente geográficos ou de capacidade fiscal; critérios de segunda geração passam, majoritariamente, a adotar critérios ambientais ou relacionados à oferta de bens e serviços públicos; e a terceira geração de critérios passa a privilegiar a gestão de bens e serviços públicos orientada para resultados.

Nesse sentido, somente no ano de 2022, o Estado do Maranhão mudou sua legislação sobre o tema. O caso desse estado é particularmente específico: em primeiro lugar, porque a aparente mudança dessas regras no estado parece ter sido induzida pela alteração do artigo 158 da Constituição Federal do Brasil de 1988, trazida pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Em segundo lugar, porque a mudança das legislações de rateio da cota-parte do ICMS em outros estados brasileiros, seguiu a ordem cronológica de primeira, segunda e terceira gerações, no todo, em parte ou mesclando-as, mas, sempre fazendo transições periódicas e fornecendo o período de adaptação para os entes subnacionais. Um terceiro aspecto que pode ser problematizado no caso maranhense, tem a ver com o debruçamento sobre o vasto conjunto de evidências em estudos sobre a efetividade da adoção de critérios de resultado nos estados brasileiros, e como todo esse histórico poderia ter conduzido os legisladores maranhenses a construir um regramento eficiente e eficaz.

Visto que o problema está contextualizado⁶, ou seja, no caso do Maranhão a mudança nas finanças públicas municipais por meio da cota-parte do ICMS será instantânea a partir de 2024, dois questionamentos surgem: o primeiro refere-se a qual é a aderência dos indicadores de qualidade que influenciarão o orçamento dos municípios mediante transferência intergovernamental? A segunda questão combina duas em uma: o design das regras maranhenses foi efetuado considerando as melhores práticas adotadas por outros estados e qual seu impacto nas finanças públicas dos municípios maranhenses?

Diante disso, este estudo se objetiva, de maneira geral, a simular os efeitos da

⁶ Para contextualização desse paradigma no rateio do ICMS sob questões de gestão pública orientada por resultados ver: Stiglitz e Rosengard (2015), Pratt e Zeckhauser (1985), Rothschild e Stiglitz (1976), Lemos (2009), Avinash (2000), e Boadway e Shah (2007). Para um aprofundamento nessas questões, ver Sousa et al. (2023).

mudança no rateio da cota-parte do ICMS dos municípios maranhenses, onde: numa dianteira se fará uma simulação factual do status quo, tanto olhando o panorama específico de cada critério da Lei nº 5.599, de 24 de dezembro de 1992 quanto o quadro total. Em outra frente, se fará uma simulação contrafactual, seguindo a mesma linha de raciocínio do primeiro cenário, agora diante da Lei nº 11.815, de 26 de dezembro de 2022.

Nesse ínterim, Heinrich e Marschke (2010) afirmam que há crescente aplicabilidade do uso de dados administrativos para qualificar a prestação de serviços públicos a cidadãos individualmente – por exemplo, o tipo e os custos do fornecimento de bens e serviços públicos – e, ao mesmo compasso, existe a expansão das possibilidades de atribuições de resultados individuais no recebimento de serviços.

Em consonância com essas perspectivas, Albuquerque (2009) analisou como a mudança na legislação do Ceará, para critérios de terceira geração, conduziu essa parte do orçamento dos municípios para alinharem-se à melhoria dos indicadores sociais. Dados administrativos municipais como a taxa de mortalidade infantil, a taxa de aprovação e a média nos exames de avaliação, incorporados em indicadores de qualidade de saúde e educação, estimularam investimentos eficientes e eficazes, que conduziram os pequenos municípios a captarem mais recursos e tornarem a distribuição da cota-parte do ICMS equitativa⁷.

O caso de Minas Gerais, estudado por Brunozi Júnior *et al.* (2011), aplica uma regressão logística a fim de encontrar relação entre as transferências intergovernamentais que consideram índices de qualidade de saúde, educação e receita tributária sobre indicadores de saúde e educação. O principal resultado dos autores é que, de fato, esses dispositivos promovem a oferta eficaz de serviços de saúde e educação, além de amenizarem as disparidades municipais. Os autores destacam o papel importante e decisivo da cota-parte do ICMS nesse intento.

Este estudo se estrutura da seguinte forma, além desta introdução, apresenta uma breve contextualização teórica sobre gestão pública orientada para resultados. Em seguida, descreve a metodologia utilizada para as simulações. Por fim, discute os resultados e apresenta as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Nesta seção são discutidos os principais resultados das simulações propostas neste estudo. Inicialmente, são apresentadas as evidências baseadas na Lei nº 5.599/1992. Seguida pela simulação dos resultados alcançados por meio das mudanças propostas pela Lei nº 11.815/2022. Para tornar possível vislumbrar os efeitos trazidos por essa nova Lei, são adotadas as seguintes hipóteses: (a) nos cálculos dos critérios de cada

⁷ Ver também Petterini e Irffi (2013).

lei observa-se os dados de 2020 e 2021; (b) quando se trata do ano de referência dos índices, fala-se sobre o ano de 2022 para rateio dos recursos de 2023; e (c) as simulações abrangem o rateio do último ano de vigência da Lei nº 5.599/1992 e, para efeitos de uma comparação mais fidedigna com a mudança, supõe-se que a arrecadação do ICMS de 2023 será semelhante à de 2022.

Para traçar os dois cenários de avaliação do impacto da reforma proposta, estabelecem-se simulações baseadas na arrecadação do Maranhão. Desse modo, o produto total da arrecadação de ICMS foi de cerca de R\$ 11,49 bilhões em 2022, segundo o *Boletim de arrecadação dos tributos estaduais*, os quais serão distribuídos para efeito de simulação – conforme o artigo 158, II, da Constituição Federal (CF) de 1988 – da seguinte forma: (a) R\$ 8,62 bilhões (75%) destinados ao tesouro estadual e; (b) R\$ 2,87 bilhões (25%) destinados aos municípios, distribuídos conforme a lei estadual (Brasil, 2023).

No cenário 1, a distribuição segue critérios da Lei 5.599/1992: (a) R\$ 2,15 bilhões (75%) com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF); (b) R\$ 431 milhões em partes iguais (15%); (c) R\$ 144 milhões (5%) proporcionais às populações municipais e; (d) R\$ 144 milhões (5%) proporcionais às áreas de cada município (Maranhão, 1992). Pela seguinte expressão⁸:

$$\text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{ICMS}} = \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{VAF}} + \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{FIXO}} + \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{POP}} + \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{ÁREA}} \quad (1)$$

em que é o índice total de rateio do ICMS da Lei n.º 5.599/1992, do município m no ano t+1 de cálculo em relação ao ano t da base de dados.

No cenário 2, a distribuição segue critérios da Lei 11.815/2022: (a) R\$ 1,87 bilhão (65%) baseado no VAF; (b) R\$ 574 milhões com base no Instituto de Desenvolvimento do Maranhão (IDEMA) (20%); (c) R\$ 287 milhões (10%) baseados no Índice de Qualidade de Saúde dos Municípios do Maranhão (IQSMA); (d) R\$ 86 milhões (3%) em partes iguais e; (e) R\$ 57 milhões (2%) proporcionais às populações municipais (Maranhão, 2022). Pela seguinte expressão:

$$\text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{ICMS}} = \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{VAF}} + \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{IDEMA}} + \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{IQSMA}} + \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{FIXO}} + \text{ÍNDICE}_{m,t+1}^{\text{POP}} \quad (2)$$

em que é o índice total de rateio do ICMS da Lei n.º 11.815/2022, do município m no ano t+1 de cálculo em relação ao ano t base de dados.

⁸ Todas as equações formuladas nesta seção e a construção dos respectivos índices seguem as seguintes legislações: Constituição Federal do Brasil de 1988 e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, Lei estadual n.º 5.599/1992, Lei nº 11.815/2022, Decreto n.º 38.121, de 23 de fevereiro de 2023, Lei n.º 11.903 de 21 de março de 2023, Medida Provisória n.º 398, de 23 de fevereiro de 2023, Portaria n.º 383, de 05 de maio de 2023. Outro suporte é a metodologia de Sousa et al. (2023). Além desses ver Holanda et al. (2007, 2008).

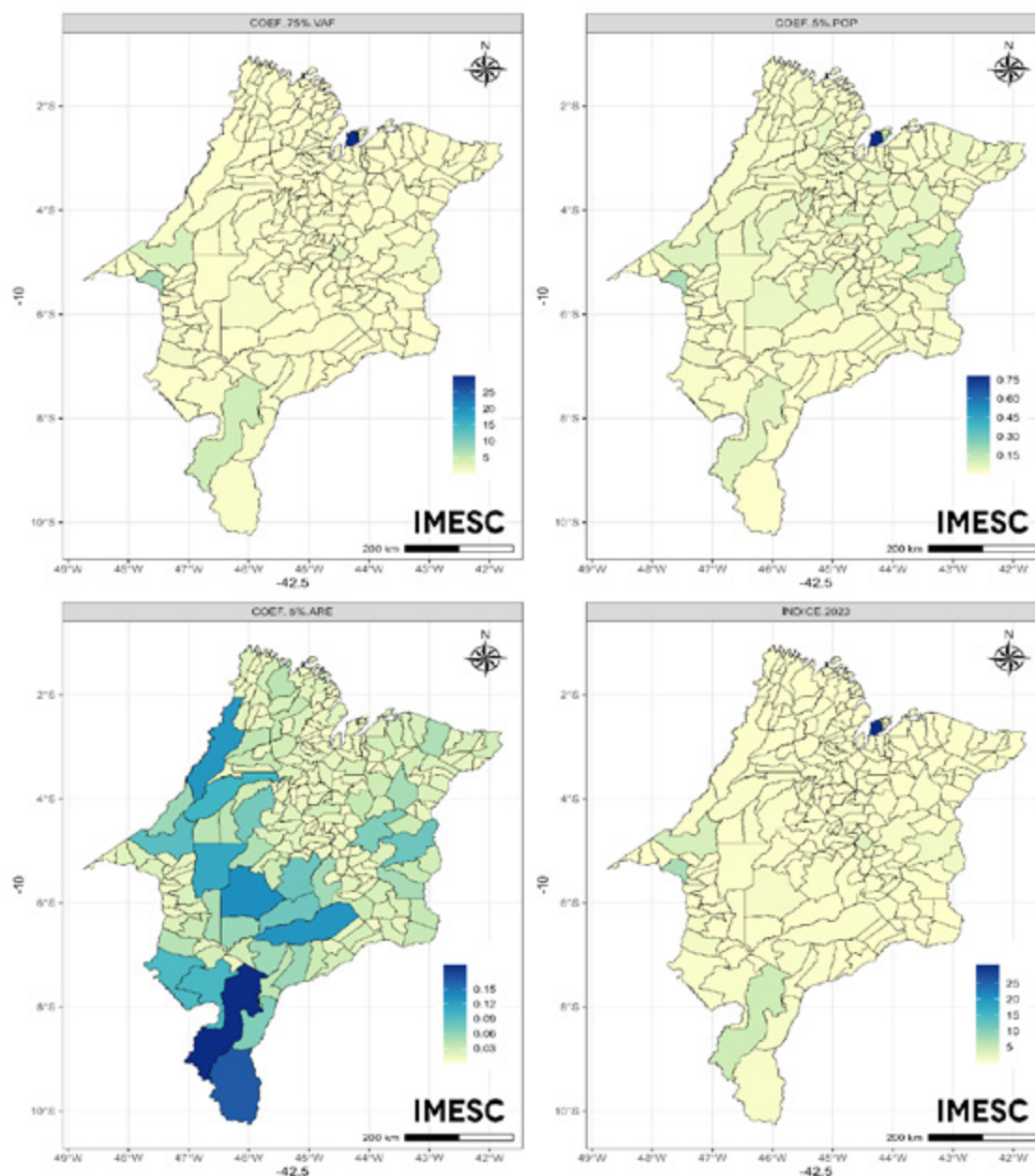
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No mapa intitulado “COEF. 75% VAF”, **Figura 1**, está plotada a distribuição decorrente do critério baseado no valor adicionado de cada município. Por essa parcela, apenas dez municipalidades do estado atingem o índice de 53,00 do total de 75,00, ou seja, pelo VAF, cerca de 71% dos recursos se concentram nos seguintes municípios: (1) São Luís (29,9607); (2) Imperatriz (7,0636); (3) Balsas (4,1190); (4) Açailândia (3,5034); (5) Santo Antônio dos Lopes (2,6151); (6) Godofredo Viana (1,2795); (7) Timon (1,1543); (8) Caxias (1,1010); (9) Miranda do Norte (1,0587); (10) Estreito (1,0450). Por outro lado, os dez menos beneficiados representam 0,08% dessa parcela, sendo eles: (1) Cachoeira Grande (0,0041); (2) Bacurituba (0,0049); (3) Belágua (0,0051); (4) Porto Rico do Maranhão (0,0052); (5) Central do Maranhão (0,0061); (6) Serrano do Maranhão (0,0062); (7) Cajapió (0,0068); (8) Sucupira do Riachão (0,0069); (9) Primeira Cruz (0,0072); (10) Presidente Vargas (0,0075).

O segundo critério plotado está baseado na população de cada município. No mapa intitulado “COEF. 5% POP”, os dez municípios mais beneficiados somam perto de 34% do índice total 5,00. Os seguintes municípios maranhenses somam, portanto, o índice de 1,72: (1) São Luís (0,7800); (2) Imperatriz (0,1817); (3) São José de Ribamar (0,1261); (4) Timon (0,1198); (5) Caxias (0,1161); (6) Paço do Lumiar (0,0876); (7) Codó (0,0862); (8) Açailândia (0,0795); (9) Bacabal (0,0735); (10) Balsas (0,0678). Nesse caso, representando 0,8%, os dez municípios menos beneficiados são: (1) Junco do Maranhão (0,0030); (2) São Félix de Balsas (0,0032); (3) Nova Iorque (0,0033); (4) São Pedro dos Crentes (0,0033); (5) São Raimundo do Doca Bezerra (0,0035); (6) Nova Colinas (0,0038); (7) Benedito Leite (0,0039); (8) Sambaíba (0,0040); (9) Sucupira do Riachão (0,0040); (10) Bacurituba (0,0040).

O terceiro mapa, denominado “COEF. 5% ARE”, fornece o panorama da distribuição sob o critério de área territorial de cada município. Os dez maiores índices dessa parcela somam cerca de 1,25 do índice total de 5,00. Nesse cenário, os seguintes municípios representam esses 25%: (1) Balsas (0,1993); (2) Alto Parnaíba (0,1688); (3) Grajaú (0,1344); (4) Mirador (0,1293); (5) Centro Novo do Maranhão (0,1274); (6) Amarante do Maranhão (0,1128); (7) Bom Jardim (0,0999); (8) Riachão (0,0971); (9) Carolina (0,0951); (10) Açailândia (0,0881). Por outro lado, os dez menos beneficiados representam 0,6% dessa parcela, sendo eles: (1) Raposa (0,0012); (2) Paço do Lumiar (0,0019); (3) Bela Vista do Maranhão (0,0022); (4) Axixá (0,0024); (5) São José de Ribamar (0,0027); (6) Olinda Nova do Maranhão (0,0030); (7) Lago dos Rodrigues (0,0034); (8) São Roberto (0,0034); (9) Porto Rico do Maranhão (0,0037); (10) Bernardo do Mearim (0,0038).

Figura 1 – Repasse da cota-parte do ICMS para os municípios maranhenses sob os critérios da Lei nº 5.599/1999



Fonte: Elaboração própria.

Nota: O critério de distribuição proporcional não está sendo plotado por razões óbvias.

O último mapa plotado nesta grade, denominado “ÍNDICE 2023”, representa a distribuição total resultante da soma de todos os critérios estabelecidos na regulação vigente. Nesse caso, do índice total 100,00, dez municípios detêm 55,55, ou seja, são os municípios a seguir que são beneficiados com mais da metade dos recursos sob a Lei 5.599/1992: 1) São Luís (30,8187); (2) Imperatriz (7,3352); (3) Balsas (4,4552); (4) Açailândia (3,7398); (5) Santo Antônio dos Lopes (2,7060); (6) Timon (1,3699); (7) Godofredo Viana (1,3680); (8) Caxias (1,3652); (9) Estreito (1,1855); (10) Miranda do Norte (1,1534). Isto posto, representando 0,9%, os dez municípios menos beneficiados são:

(1) Porto Rico do Maranhão (0,0822); (2) Bacurituba (0,0843); (3) Tufilândia (0,0855); (4) Central do Maranhão (0,0862); (5) São Raimundo do Doca Bezerra (0,0878); (6) Afonso Cunha (0,0880); (7) Belágua (0,0882); (8) Bernardo do Mearim (0,0889); (9) Presidente Vargas (0,0895); (10) Graça Aranha (0,0898).

No geral, a **Figura 1** acima demonstra que a configuração do índice total de rateio da cota-parte do ICMS nos municípios do Maranhão, conforme os critérios da Lei 5.599/1992, reflete o panorama dado pela distribuição de recursos com base no valor adicionado fiscal de cada municipalidade. Por exemplo, em São Luís, o VAF representa cerca de 97% do seu índice total. Em contrapartida, o município de menor índice total, Porto Rico do Maranhão, a parcela mais expressiva nesse comparativo é a de distribuição igualitária, que representa 84% para esse ente.

O ponto de vista financeiro dos vinte maiores beneficiários pela Lei 5.599/1992 é apresentado na **Tabela 1**. O quadro geral que essas regras deverão deixar é o seguinte: esses vinte contemplados compreendem aproximadamente 38% da população do estado; do total dos recursos adquiridos pelo valor adicionado fiscal, somam 77%; do total de recursos advindos da destinação proporcional entre as municipalidades, agrupam 9%; pelo critério populacional, somam 37%, enquanto na parcela de área territorial agregam 22%. No total, esses municípios devem captar cerca de 64% dos recursos distribuídos no ano de 2023 por meio da cota-parte do ICMS dos municípios do Maranhão.

As transferências intergovernamentais nessa última vacância dessa legislatura distribui pelo menos 1% do repasse total aos seguintes municípios: (1) São Luís, R\$ 885,6 milhões (30,82%); (2) Imperatriz, R\$ 210,8 milhões (7,34%); (3) Balsas, R\$ 128,0 milhões (4,46%); (4) Açailândia, R\$ 107,5 milhões (3,74%); (5) Santo Antônio dos Lopes, R\$ 77,8 milhões (2,71%); (6) Timon, R\$ 39,4 milhões (1,37%); (7) Godofredo Viana, R\$ 39,3 milhões (1,37%); (8) Caxias, R\$ 39,2 milhões (1,37%); (9) Estreito, R\$ 34,1 milhões (1,19%); (10) Miranda do Norte, R\$ 33,1 milhões (1,15%); (11) Porto Franco, R\$ 30,1 milhões (1,05%); (12) São José de Ribamar, R\$ 28,9 milhões (1,01%).

Tabela 1 – Vinte maiores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da Lei nº 5.599/1992

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE ÁREA	REPASSE TOTAL	% ESTADO	PER CAPITA
São Luís	1.115.932	860.964.476,91	1.986.392,15	22.414.913,56	254.134,66	885.619.917,27	30,82%	793,61
Imperatriz	259.980	202.981.502,55	1.986.392,15	5.222.028,97	596.711,27	210.786.634,94	7,34%	810,78
Balsas	96.951	118.366.174,53	1.986.392,15	1.947.384,15	5.727.725,40	128.027.676,22	4,46%	1.320,54
Açailândia	113.783	100.665.046,92	1.986.392,15	2.285.476,27	2.530.244,79	107.467.160,13	3,74%	944,49
Santo Antônio dos Lopes	14.516	75.147.411,25	1.986.392,15	291.572,32	336.015,59	77.761.391,31	2,71%	5.356,94
Timon	171.317	33.171.008,52	1.986.392,15	3.441.119,84	768.519,56	39.367.040,07	1,37%	229,79
Godofredo Viana	12.104	36.768.207,26	1.986.392,15	243.124,23	313.876,44	39.311.600,08	1,37%	3.247,82
Caxias	166.159	31.638.503,78	1.986.392,15	3.337.514,85	2.267.319,24	39.229.730,02	1,37%	236,10
Estreito	43.097	30.028.398,44	1.986.392,15	865.658,06	1.185.658,97	34.066.107,62	1,19%	790,45
Miranda do Norte	29.121	30.423.562,98	1.986.392,15	584.932,32	148.675,38	33.143.562,83	1,15%	1.138,13
Porto Franco	24.294	26.974.063,84	1.986.392,15	487.975,89	619.145,49	30.067.577,37	1,05%	1.237,65
São José de Ribamar	180.345	23.272.256,53	1.986.392,15	3.622.458,70	78.613,27	28.959.720,65	1,01%	160,58
Grajaú	70.692	19.826.171,76	1.986.392,15	1.419.938,73	3.862.480,47	27.094.983,11	0,94%	383,28
Tasso Fragoso	8.642	21.764.036,88	1.986.392,15	173.585,56	1.904.347,80	25.828.362,39	0,90%	2.988,70
Bacabal	105.094	21.002.646,02	1.986.392,15	2.110.946,66	722.107,29	25.822.092,12	0,90%	245,70
Santa Inês	89.927	20.702.856,57	1.986.392,15	1.806.298,17	342.887,38	24.838.434,27	0,86%	276,21
Codó	123.368	13.809.671,94	1.986.392,15	2.478.003,19	1.901.055,74	20.175.123,02	0,70%	163,54
Alto Parnaíba	11.233	12.842.978,27	1.986.392,15	225.629,09	4.849.997,28	19.904.996,79	0,69%	1.772,01
Davinópolis	12.923	16.635.598,45	1.986.392,15	259.574,89	144.814,52	19.026.380,01	0,66%	1.472,29
Riachão	20.288	12.895.226,45	1.986.392,15	407.510,28	2.790.746,51	18.079.875,39	0,63%	891,16
SUBTOTAL	2.669.766	1.709.879.799,83	39.727.842,97	53.625.645,75	31.345.077,03	1.834.578.365,59	63,84%	687,17
TOTAL MARANHÃO	7.153.262	2.155.235.481,19	431.047.096,24	143.682.365,41	143.682.365,41	2.873.647.308,25	100,00%	401,73

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE ([2023]).

Tabela 2 – Vinte menores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da Lei nº 5.599/1992

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE ÁREA	REPASSE TOTAL	% ESTADO	PER CAPITA
Sucupira do Riachão	5.692	199.300,42	1.986.392,15	114.331,06	375.811,04	2.675.834,67	0,09%	470,10
Cachoeira Grande	9.524	117.200,66	1.986.392,15	191.301,65	377.037,55	2.671.932,02	0,09%	280,55
São Roberto	6.856	438.458,70	1.986.392,15	137.711,48	98.858,16	2.661.420,49	0,09%	388,19
Santa Filomena do Maranhão	7.878	242.093,67	1.986.392,15	158.239,65	271.634,50	2.658.359,96	0,09%	337,44
Cajapió	11.255	195.703,34	1.986.392,15	226.070,99	237.650,82	2.645.817,30	0,09%	235,08
Presidente Juscelino	12.939	232.176,16	1.986.392,15	259.896,27	154.978,37	2.633.442,95	0,09%	203,53
Duque Bacelar	11.451	273.213,45	1.986.392,15	230.007,90	138.383,38	2.627.996,88	0,09%	229,50
Luís Domingues	7.016	270.898,13	1.986.392,15	140.925,28	205.855,60	2.604.071,16	0,09%	371,16
Cedral	10.711	259.890,23	1.986.392,15	215.144,06	124.312,47	2.585.738,91	0,09%	241,41
São José dos Basílios	7.639	288.016,55	1.986.392,15	153.439,03	154.172,90	2.582.020,62	0,09%	338,01
Graça Aranha	6.261	349.380,56	1.986.392,15	125.760,15	118.312,40	2.579.845,26	0,09%	412,05
Presidente Vargas	11.328	214.952,70	1.986.392,15	227.537,29	144.167,70	2.573.049,83	0,09%	227,14
Bernardo do Mearim	6.102	338.267,33	1.986.392,15	122.566,43	107.738,84	2.554.964,75	0,09%	418,71
Belágua	7.586	146.582,32	1.986.392,15	152.374,46	248.269,27	2.533.618,20	0,09%	333,99
Afonso Cunha	6.631	246.682,18	1.986.392,15	133.192,07	161.851,90	2.528.118,30	0,09%	381,26
São Raimundo do Doca Bezerra	5.028	251.695,50	1.986.392,15	100.993,78	182.865,65	2.521.947,07	0,09%	501,58
Central do Maranhão	8.806	174.117,65	1.986.392,15	176.879,71	139.274,28	2.476.663,79	0,09%	281,25
Tufilândia	5.868	235.851,45	1.986.392,15	117.866,24	118.089,68	2.458.199,52	0,09%	418,92
Bacurituba	5.696	139.801,36	1.986.392,15	114.411,40	180.294,51	2.420.899,42	0,08%	425,02
Porto Rico do Maranhão	5.936	150.008,23	1.986.392,15	119.232,11	106.776,89	2.362.409,38	0,08%	397,98
SUBTOTAL	160.203	4.764.290,58	39.727.842,97	3.217.881,02	3.646.335,92	51.356.350,49	1,79%	320,57
TOTAL MARANHÃO	7.153.262	2.155.235.481,19	431.047.096,24	143.682.365,41	143.682.365,41	2.873.647.308,25	100,00%	401,73

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE ([2023]).

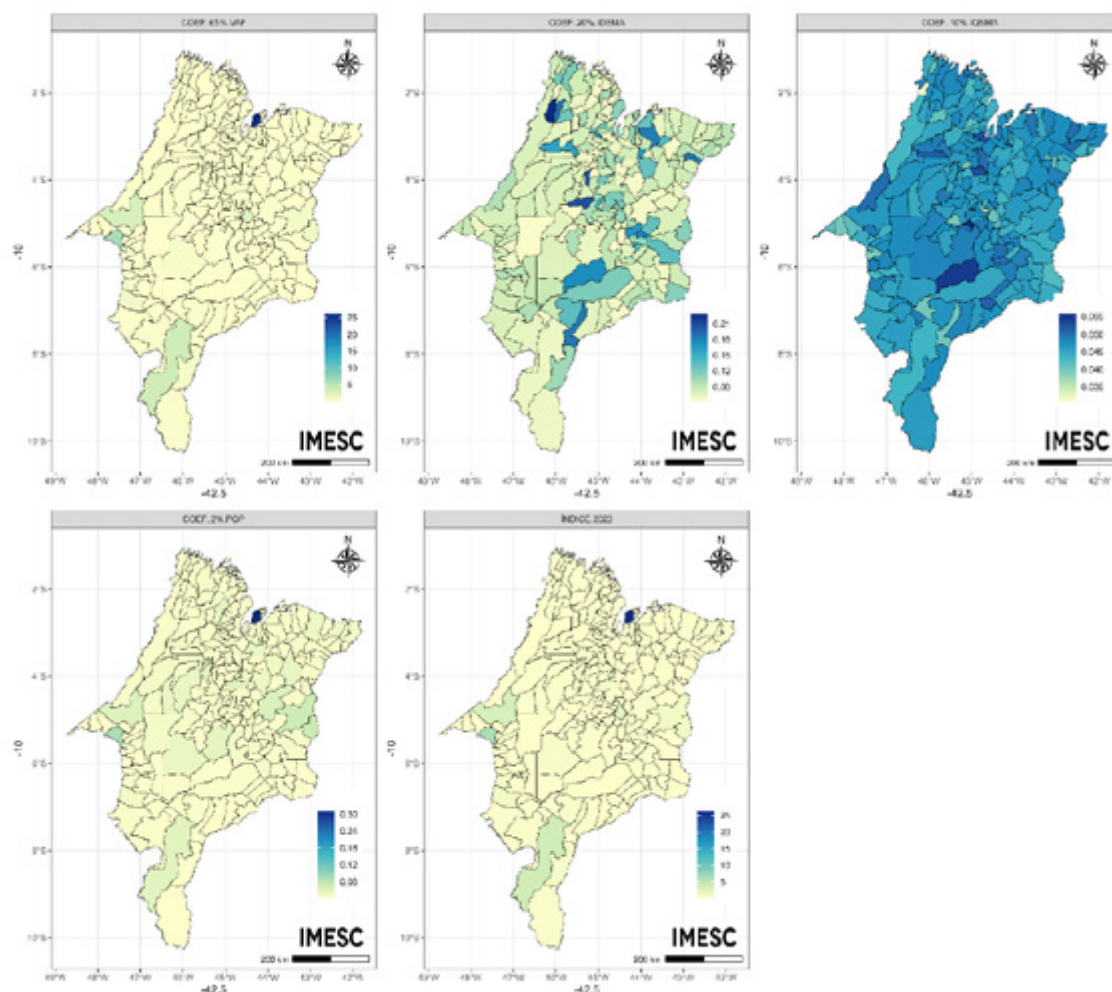
O outro ponto de vista financeiro, agora com o foco para os menos beneficiados no sistema vigente, é apresentado na **Tabela 2**. A tabela exhibe os vinte municípios em que a cota-parte do ICMS destinará os menores volumes de recursos na última vigência da Lei 5.599/1992. O quadro geral que essas regras deverão deixar é o seguinte: esses vinte municípios desfavorecidos abrigam cerca de 2% da população do estado; representam 2% do total dos recursos adquiridos pelo valor adicionado fiscal; do total de recursos advindos da destinação proporcional entre as municipalidades, agregam 9%; pelo critério populacional, somam 2%, enquanto na parcela de área territorial, 3%. No total, esses vinte municípios devem obter cerca de 2% dessas transferências dos recursos distribuídos no ano de 2023 por meio da cota-parte do ICMS do Maranhão.

Mais especificamente sobre os critérios da Lei nº 11.815/2022, a **Figura 2** expõe uma grade com mapas que ilustram cada parcela de distribuição de recursos sob esse novo arcabouço jurídico. Diante desse primeiro resultado mostrado, duas discussões devem emanar: a primeira relaciona-se à qualidade com que as escolhas dos critérios orientados para resultados podem refletir melhorias na gestão municipal e como essas propostas podem ser assimiladas pelos gestores. Em segundo lugar, discute-se o aspecto distributivo propriamente.

O primeiro mapa da figura a seguir, intitulado “COEF. 65% VAF”, plota a distribuição trazida pela nova lei da cota-parte do ICMS no Maranhão, que alterou de 75% para 65% a parcela do valor adicionado fiscal. Por esse critério, os dez municípios que agregam o índice 53,00 de 75,00 sob a antiga lei, passam a somar o índice 46,00 de 65 – uma queda de aproximadamente 13% – apesar de manter-se o grupo. São eles: (1) São Luís (25,9659); (2) Imperatriz (6,1217); (3) Balsas (3,5698); (4) Açailândia (3,0360); (5) Santo Antônio dos Lopes (2,2664); (6) Godofredo Viana (1,1089); (7) Timon (1,0004); (8) Caxias (0,9542); (9) Miranda do Norte (0,9176); (10) Estreito (0,9056). Em outro ângulo desse critério, os dez menos beneficiados mantêm 0,08% do índice total. Sendo: (1) Cachoeira Grande (0,0035); (2) Bacurituba (0,0042); (3) Belágua (0,0044); (4) Porto Rico do Maranhão (0,0045); (5) Central do Maranhão (0,0053); (6) Serrano do Maranhão (0,0053); (7) Cajapió (0,0059); (8) Sucupira do Riachão (0,0060); (9) Primeira Cruz (0,0062); (10) Presidente Vargas (0,0065).

O segundo mapa apresentado na figura abaixo, denominado “COEF. 20% IDEMA”, refere-se à formulação proposta para o índice que mensura o rendimento e o desempenho em avaliação de aprendizagem dos municípios maranhenses. O IDEMA busca refletir as habilidades dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, um componente que poderá abordar desigualdades entre estudantes, níveis de participação nas avaliações, taxas de aprovações no ensino fundamental, melhoria entre ciclos de avaliação e o nível socioeconômico de cada município avaliado. A completude do IDEMA pode ser pelo Decreto nº 38.121, de 23 de fevereiro de 2023.

Figura 2 – Repasse da cota-parte do ICMS para os municípios maranhenses sob os critérios da Lei 11.815/2022



Fonte: Elaboração própria.

Nota: critério de distribuição proporcional não está sendo plotado por razões óbvias.

O primeiro ponto sobre o IDEMA recai acerca de sua metodologia de cálculo e os resultados refletidos por ela. De antemão, para o único ano de disponibilidade do índice, a sumarização para os 217 municípios é a seguinte: o menor índice é de 1,2380, enquanto o maior é de 4,5394, com média de 1,8343, variância de 0,3388 e desvio padrão de 0,5821. A amplitude alcança 3,3013.

Desse modo, conforme figura acima, partindo para o panorama do índice de rateio, os dez municípios mais bem qualificados pelo IDEMA, que acumulam cerca de 2,00 do índice total de 20,00, são: (1) Centro do Guilherme (0,2281); (2) Paulo Ramos (0,2068); (3) Satubinha (0,2053); (4) Maranhãozinho (0,1907); (5) Milagres do Maranhão (0,1856); (6) Sambaíba (0,1844); (7) Morros (0,1827); (8) Senador Alexandre Costa (0,1801); (9) Fernando Falcão (0,1739); (10) Presidente Vargas (0,1682). Na outra ponta do IDEMA: (1) Santa Filomena do Maranhão (0,0622); (2) Matões do Norte (0,0629); (3) Marajá do Sena (0,0635); (4) Davinópolis (0,0636); (5) Pio XII (0,0639); (6) Amarante do

Maranhão (0,0645); (7) Itaipava do Grajaú (0,0646); (8) Serrano do Maranhão (0,0647); (9) Maracaçumé (0,0652); (10) Presidente Dutra (0,0654).

O terceiro mapa, denominado “COEF. 10% IQSMA”, **Figura 2**, retrata a metodologia proposta em Sousa *et al.* (2023), que busca apresentar melhorias em indicadores de mortalidade na atenção primária dos municípios maranhenses. Os autores exibem um índice com uma série histórica de 5 anos demonstrando como seria esse acompanhamento caso o índice já existisse para esse período. Além disso, fornecem um mecanismo de suavização na transição dos municípios. Dado isso, segue a sumarização do índice de referência 2023 calculado por esses autores: o menor índice é de 0,0031, enquanto o maior é de 0,0056, com média de 0,0046, variância perto de 0,000 e desvio padrão de cerca de 0,0003. A amplitude atinge 0,0025.

Desse modo, partindo para o panorama do índice de rateio, os dez municípios mais bem qualificados pelo IQSMA, que acumulam aproximadamente 0,05 do índice total de 10,00, são: (1) São Roberto (0,0558); (2) Fernando Falcão (0,0545); (3) São João Batista (0,0530); (4) Conceição do Lago-Açu (0,0529); (5) Governador Newton Bello (0,0515); (6) São Domingos do Azeitão (0,0512); (7) São Raimundo do Doca Bezerra (0,0510); (8) Santana do Maranhão (0,0505); (9) Arari (0,0504); (10) Itinga do Maranhão (0,0502). Na outra ponta do IDEMA, somam 0,04 de 10,00: (1) Junco do Maranhão (0,0308); (2) Bernardo do Mearim (0,0367); (3) Governador Edison Lobão (0,0390); (4) Lagoa Grande do Maranhão (0,0397); (5) Fortaleza dos Nogueiras (0,0400); (6) Vila Nova dos Martírios (0,0401); (7) Igarapé do Meio (0,0403); (8) Sambaíba (0,0404); (9) Luís Domingues (0,0404); (10) Santo Antônio dos Lopes (0,0408).

O quarto mapa plotado na grade da figura acima, denominado “COEF. 2% POP”, configura a distribuição baseada nas proporcionalidades populacionais de cada município maranhense. Os seguintes dez municípios, que acumulam 0,69 do índice total 2,00, se colocam no topo desse critério: (1) São Luís (0,3120); (2) Imperatriz (0,0727); (3) São José de Ribamar (0,0504); (4) Timon (0,0479); (5) Caxias (0,0465); (6) Paço do Lumiar (0,0350); (7) Codó (0,0345); (8) Açailândia (0,0318); (9) Bacabal (0,0294); (10) Balsas (0,0271). Os dez menos contemplados por esse critério, acumulam 0,01 do total 2,00: (1) Junco do Maranhão (0,0012); (2) São Félix de Balsas (0,0013); (3) Nova Iorque (0,0013); (4) São Pedro dos Crentes (0,0013); (5) São Raimundo do Doca Bezerra (0,0014); (6) Nova Colinas (0,0015); (7) Benedito Leite (0,0016); (8) Sambaíba (0,0016); (9) Sucupira do Riachão (0,0016); (10) Bacurituba (0,0016).

Por último, o mapa denominado “ÍNDICE 2023”, fornece o panorama da distribuição total da cota-parte do ICMS sob o que deve ser condicionado pela Lei 11.815/2022. Desse modo, os dez primeiros colocados acumulam 47,9 do total de 100 – queda de cerca de 13,7% em relação ao outro regime – sendo eles: (1) São Luís (26,4173); (2) Imperatriz (6,3346); (3) Balsas (3,7250); (4) Açailândia (3,2094); (5) Santo Antônio dos

Lopes (2,4332); (6) Godofredo Viana (1,2762); (7) Timon (1,2236); (8) Caxias (1,1392); (9) Miranda do Norte (1,0937); (10) Estreito (1,0591). Por outro lado, os dez menos beneficiados acumulam 1,36 do índice total. São eles: (1) Serrano do Maranhão (0,1294); (2) Santa Filomena do Maranhão (0,1310); (3) Central do Maranhão (0,1317); (4) Tufilândia (0,1362); (5) Sucupira do Riachão (0,1367); (6) Matões do Norte (0,1387); (7) Porto Rico do Maranhão (0,1390); (8) Luís Domingues (0,1391); (9) São Raimundo do Doca Bezerra (0,1395); (10) São José dos Basílios (0,1404).

Agora, cabe discutir a redistribuição de recursos, como é apresentada na **Tabela 3** a seguir. A sumarização desse grupo que ordena os vinte maiores beneficiados sob a distribuição total de recursos com a nova lei é a seguinte: esse conjunto soma 37,5% da população do Estado; abarca cerca de 79,0% dos recursos destinados sob o critério do VAF; acumulam em torno de 9,0% das transferências advindas do índice de qualidade da educação; arrecadam algo por volta de 9,2% do total de receitas com o índice de qualidade da saúde; 9,3% com o repasse fixo a todos os municípios; o critério populacional destina-os 37,4% do total; ao passo que, no geral, esse grupo chega perto de 55,3% do repasse total. As perdas somadas para esses municípios somam mais ou menos R\$ 239,7 milhões, com destaque para o município de São Raimundo das Mangabeiras como ganhador (R\$ 106,3 mil).

Na **Tabela 4**, sumarização do grupo da base da distribuição é a seguinte: esse conjunto soma 2,9% da população do estado; abarca perto de 0,3% dos recursos destinados sob o critério do VAF; acumula cerca de 7,0% das transferências advindas do índice de qualidade da educação; arrecada algo em torno de 2,2% do total de receitas com o índice de qualidade da saúde; 9,3% com o repasse fixo a todos os municípios; o critério populacional destina-os 2,9% do total; ao passo que, no geral, esse grupo chega a 2,8% do repasse total. Os ganhos somados para esses municípios somam aproximadamente R\$ 25,6 milhões.

Tabela 3 – Vinte maiores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da Lei nº 11.815/2022

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE IDEMA	REPASSE IQS-MA	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE TOTAL	% ESTADO	PER CAPITA	GANHO/PERDA
São Luís	1.115.932	746.169.213,32	2.256.777,66	1.351.098,27	397.278,43	8.965.965,42	759.140.333,10	26,42%	680,27	-126.479.584,17
Imperatriz	259.980	175.917.302,21	2.356.875,14	1.273.537,43	397.278,43	2.088.811,59	182.033.804,80	6,33%	700,18	-28.752.830,14
Balsas	96.951	102.584.017,92	2.039.672,51	1.243.008,58	397.278,43	778.953,66	107.042.931,09	3,72%	1.104,09	-20.984.745,12
Açailândia	113.783	87.243.040,66	2.335.016,65	1.336.434,02	397.278,43	914.190,51	92.225.960,27	3,21%	810,54	-15.241.199,85
Santo Antônio dos Lopes	14.516	65.127.756,41	3.107.417,40	1.172.865,18	397.278,43	116.628,93	69.921.946,36	2,43%	4.816,89	-7.839.444,94
Godofredo Viana	12.104	31.865.779,62	2.953.250,26	1.359.561,03	397.278,43	97.249,69	36.673.119,05	1,28%	3.029,83	-2.638.481,04
Timon	171.317	28.748.207,38	3.293.429,26	1.347.814,64	397.278,43	1.376.447,94	35.163.177,65	1,22%	205,25	-4.203.862,42
Caxias	166.159	27.420.036,61	2.279.495,85	1.305.833,01	397.278,43	1.335.005,94	32.737.649,84	1,14%	197,03	-6.492.080,17
Miranda do Norte	29.121	26.367.087,92	3.089.772,25	1.340.840,94	397.278,43	233.972,93	31.428.952,46	1,09%	1.079,25	-1.714.610,37
Estreito	43.097	26.024.611,98	2.389.191,29	1.278.278,98	397.278,43	346.263,22	30.435.623,90	1,06%	706,21	-3.630.483,72
Porto Franco	24.294	23.377.521,99	2.536.173,68	1.392.591,95	397.278,43	195.190,36	27.898.756,41	0,97%	1.148,38	-2.168.820,96
São José de Ribamar	180.345	20.169.288,99	3.251.996,55	1.330.013,23	397.278,43	1.448.983,48	26.597.560,68	0,93%	147,48	-2.362.159,97
Tasso Fragoso	8.642	18.862.165,29	3.031.614,58	1.369.281,53	397.278,43	69.434,22	23.729.774,06	0,83%	2.745,87	-2.098.588,33
Bacabal	105.094	18.202.293,22	2.389.848,12	1.306.790,70	397.278,43	844.378,66	23.140.589,14	0,81%	220,19	-2.681.502,98
Santa Inês	89.927	17.942.475,70	2.168.681,68	1.322.790,96	397.278,43	722.519,27	22.553.746,04	0,78%	250,80	-2.284.688,24
Grajaú	70.692	17.182.682,19	2.249.029,50	1.388.292,75	397.278,43	567.975,49	21.785.258,37	0,76%	308,17	-5.309.724,74
Davinópolis	12.923	14.417.518,66	1.828.195,57	1.199.821,38	397.278,43	103.829,96	17.946.643,99	0,62%	1.388,74	-1.079.736,02
São Raimundo das Mangabeiras	19.090	11.457.829,35	3.875.300,17	1.349.133,22	397.278,43	153.378,77	17.232.919,94	0,60%	902,72	106.314,56
Codó	123.368	11.968.382,35	1.964.507,60	1.333.165,44	397.278,43	991.201,28	16.654.535,10	0,58%	135,00	-3.520.587,92
Paulino Neves	16.295	11.311.232,93	2.172.039,64	1.437.855,35	397.278,43	130.922,32	15.449.328,67	0,54%	948,10	-342.710,30
SUBTOTAL	2.673.630,00	1.482.358.444,71	51.568.285,35	26.439.008,62	7.945.568,59	21.481.303,64	1.589.792.610,92	55,32%	594,62	-
TOTAL MARANHÃO	7.153.262,00	1.867.870.750,36	574.729.461,65	287.364.730,83	86.209.419,25	57.472.946,17	2.873.647.308,25	100,00%	401,73	-

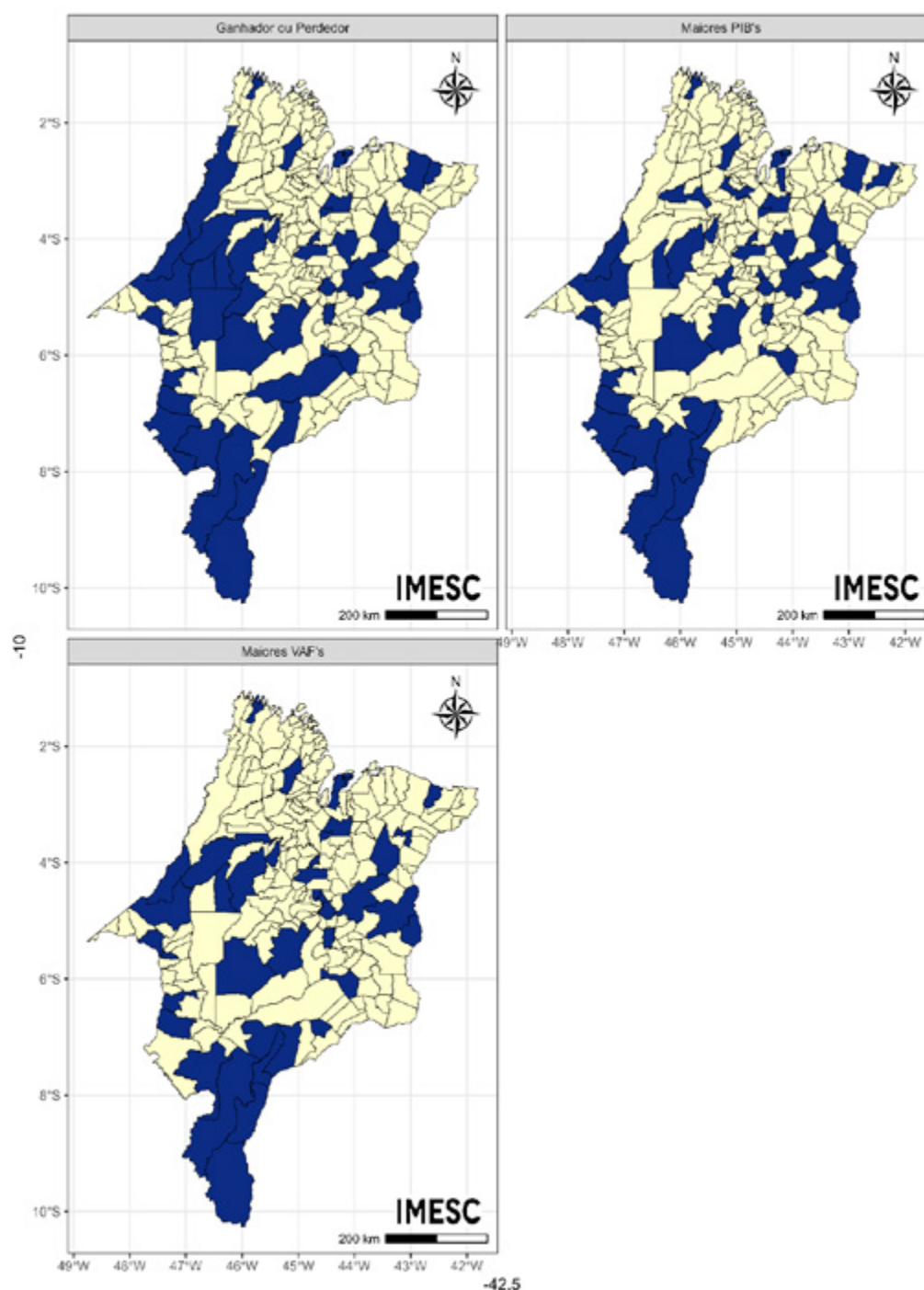
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE ([2023]).

Tabela 4 – Vinte menores repasses municipais da cota-parte do ICMS por critérios da lei 11.815/2022

MUNICÍPIO	POP. 2021	REPASSE VAF	REPASSE IDEMA	REPASSE IQSMA	REPASSE FIXO	REPASSE POP.	REPASSE TOTAL	% ESTADO	PER CAPITA	GANHO/ PERDA
Peri Mirim	14.371	328.572,40	2.063.672,89	1.343.235,97	397.278,43	115.463,93	4.248.223,61	0,15%	295,61	1.420.579,43
Itaipava do Grajaú	16.158	499.525,44	1.854.906,46	1.363.862,25	397.278,43	129.821,59	4.245.394,17	0,15%	262,74	815.687,47
Nina Rodrigues	14.826	208.876,76	2.164.463,44	1.286.128,73	397.278,43	119.119,63	4.175.867,00	0,15%	281,66	1.414.264,67
Graça Aranha	6.261	302.796,49	2.020.916,40	1.350.006,12	397.278,43	50.304,06	4.121.301,50	0,14%	658,25	1.541.456,24
Duque Bacelar	11.451	236.784,99	1.991.870,71	1.395.885,93	397.278,43	92.003,16	4.113.823,22	0,14%	359,25	1.485.826,34
Junco do Maranhão	4.334	355.258,83	2.430.241,79	884.195,03	397.278,43	34.821,56	4.101.795,64	0,14%	946,42	1.370.648,79
Lagoa do Mato	11.280	348.486,58	1.954.826,04	1.285.681,65	397.278,43	90.629,26	4.076.901,96	0,14%	361,43	802.384,99
Cajari	19.521	233.052,70	1.914.652,57	1.356.015,16	397.278,43	156.841,65	4.057.840,51	0,14%	207,87	1.121.868,26
Presidente Juscelino	12.939	201.219,34	2.051.061,78	1.290.851,61	397.278,43	103.958,51	4.044.369,67	0,14%	312,57	1.410.926,72
Guimarães	11.966	268.140,98	2.042.356,16	1.234.704,89	397.278,43	96.140,93	4.038.621,38	0,14%	337,51	1.293.768,18
São José dos Basílios	7.639	249.614,34	1.952.590,87	1.373.152,27	397.278,43	61.375,61	4.034.011,52	0,14%	528,08	1.451.990,89
São Raimundo do Doca Bezerra	5.028	218.136,10	1.888.482,71	1.464.904,31	397.278,43	40.397,51	4.009.199,06	0,14%	797,37	1.487.251,98
Luís Domingues	7.016	234.778,38	2.146.016,77	1.162.012,97	397.278,43	56.370,11	3.996.456,66	0,14%	569,62	1.392.385,50
Porto Rico do Maranhão	5.936	130.007,13	2.204.200,71	1.213.706,36	397.278,43	47.692,84	3.992.885,47	0,14%	672,66	1.630.476,10
Matões do Norte	17.316	279.566,48	1.806.008,01	1.363.632,98	397.278,43	139.125,55	3.985.611,46	0,14%	230,17	982.556,87
Sucupira do Riachão	5.692	172.727,03	2.027.212,00	1.285.424,67	397.278,43	45.732,42	3.928.374,56	0,14%	690,16	1.252.539,88
Tuflândia	5.868	204.404,59	2.008.377,06	1.255.933,51	397.278,43	47.146,50	3.913.140,08	0,14%	666,86	1.454.940,57
Central do Maranhão	8.806	150.901,96	1.884.160,36	1.281.876,68	397.278,43	70.751,88	3.784.969,32	0,13%	429,82	1.308.305,53
Santa Filomena do Maranhão	7.878	209.814,51	1.787.612,02	1.305.226,38	397.278,43	63.295,86	3.763.227,20	0,13%	477,69	1.104.867,24
Serrano do Maranhão	10.343	153.421,27	1.858.453,28	1.226.124,06	397.278,43	83.100,92	3.718.377,96	0,13%	359,51	839.291,81
SUBTOTAL	204.629,00	4.986.086,30	40.052.082,02	25.722.561,54	7.945.568,59	1.644.093,49	80.350.391,94	2,80%	392,66	-
TOTAL MARANHÃO	7.153.262,00	1.867.870.750,36	574.729.461,65	287.364.730,83	86.209.419,25	57.472.946,17	2.873.647.308,25	100,00%	401,73	-

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE ([2023]).

Figura 3 – Impacto da Lei 11.815/2022 em termos de quem ganha e quem perde e relação com PIB e VAF



Fonte: Elaboração própria.

Nota: A cor mais densa representa, respectivamente, 41 municípios que tiveram reduções na cota-parte do ICMS com a Lei nº. 11.815/2022; 41 municípios de maior Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão; e os 41 municípios com maiores VAF no estado.

Um penúltimo resultado no comparativo do efeito imediato na mudança das regras de rateio da cota-parte do ICMS é exibido na **Figura 3**. Nela, são apresentados três mapas que plotam, nesta ordem, os 41 municípios perdedores, os 41 municípios com maiores PIB's do Maranhão, bem como as 41 municipalidades maranhenses que tiveram mais transações fiscais em 2021.

4 CONCLUSÃO

Este texto se propôs a antecipar, por meio de simulações das Leis 5.599/1992 e 11.815/2022, os efeitos de mudanças na cota-parte do ICMS e seus pretensos efeitos sobre a dualidade entre a capacidade financeira e as potencialidades dos municípios maranhenses no atendimento de serviços básicos à população. Isso posto, esse intento se tornou operacional por intermédio da construção dos índices de rateio que consideram os parâmetros estabelecidos pelas legislações e no que se considerou como propostas que devem ser incorporadas nos regulamentos complementares.

A literatura revisada sobre as alterações nas regras de transferências intergovernamentais da cota-parte do ICMS dos municípios indica que os critérios de distribuição desses recursos seguiram as etapas que partem da priorização de aspectos geográficos, para posteriormente observarem a oferta de serviços públicos, até o estágio atual que preconiza a gestão eficiente desses serviços. Além disso, fica evidente que o modo dessas transições importa, e os períodos de adequação são necessários para a sustentação dessa política.

No caso Maranhão, no entanto, avalia-se que a priorização no cumprimento do dispositivo constitucional, trazida pela Emenda Constitucional n.º 108/2020, por meio da atualização de sua legislação sobre esse tema no curto intervalo de tempo, não permitiu avaliar as implicações de forma consistente. E, diante desse percalço, o legislador foi obrigado a atualizar os critérios de rateio da cota-parte dos municípios, resultando em um salto sobre o caminho regular das gerações de leis de distribuição de recursos do ICMS. Além de combinar critérios de primeira e terceira geração, sem passar pelas condições de oferta de serviços públicos, com o objetivo equiparar-se a outros estados, o Maranhão não estabeleceu um período de transição para os municípios.

Destaca-se que, antes de compreender os efeitos dos anseios que a nova legislação do Maranhão busca, é crucial considerar que o critério mais vantajoso e concentrador de recursos é definido pelo legislador federal, na Constituição Federal, que é o critério do Valor Adicionado VAF. Não obstante a isso, o Estado passou a condicionar sua lei de rateio do ICMS a critérios redistributivos, majoritariamente.

No âmago da problematização dos resultados da mudança dessa legislatura, o comparativo dos cenários revela que essa modificação instantânea causa grandes perdas para os principais municípios beneficiados pelo VAF, embora não os retire do topo dos maiores beneficiários, e permite uma alta alavancagem nas finanças públicas dos pequenos municípios.

Com relação ao critério de avaliação de resultados na educação básica municipal, dois aspectos acendem o alerta para a sua efetividade: o primeiro está ligado à complexidade do cálculo do índice, que pode não ser de fácil assimilação na prática dos municípios. O

segundo ponto se assenta no fato de que tende a concentrar recursos. Por outro, lado o indicador avaliador da qualidade da saúde básica municipal trouxe simplicidade, clareza e mostrou-se consistente com o atributo de beneficiar o melhor desempenho, assim como equilibrar a disponibilidade de recursos para a execução da proposta.

É evidente que o Maranhão poderia ter antecipado vários desses problemas no design dessas regras. Uma análise mais detalhada das práticas adotadas por outros estados também poderia ter sido feita com maior afinco. Porém, pelo que está posto, o estado se insere nas melhores práticas atuais, o que pode beneficiar significativamente a saúde e a educação dos municípios. No mais, a reestruturação é viável durante validade das novas regras, e isso cobra novos estudos sobre eficácia, eficiência e redução de riscos.

REFERÊNCIA

- ALBUQUERQUE, M. T. P. R. **Uma análise da cota-parte do ICMS dos municípios cearenses**. 2009. 98 f. Dissertação (Mestrado profissional em economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6143>. Acesso em: 3 jun. 2024.
- AVINASH, D. **Incentives and organizations in the public sector**: an interpretative review. Princeton University. New Jersey: Princeton University, 2000.
- BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers**: principles and practice. Washington: The World Bank, 2007.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS//LCP/Lcp63.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2063%2C%20DE,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 19 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Confaz. **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**. Brasília, DF, 2023. Disponível: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais> em: Acesso em: 10 fev. 2023.
- BRUNOZI JÚNIOR, A. C.; FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.; KLEIN, T. C. Efeitos das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais. RIC- **Revista de Informação Contábil**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 99-121, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ricontabeis/article/view/7930>. Acesso em: 3 jun. 2024.
- HEINRICH, C. J.; MARSCHKE, G. Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. **Journal of Policy Analysis and Management**, [s. l.], v. 29, n. 1, p. 183-208, 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pam.20484>. Acesso em: 3 jun. 2024.
- HOLANDA, M. C. *et al.* **Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses**. Fortaleza, 2007. [Texto para discussão]. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD-51.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.
- HOLANDA, M. C.; BARBOSA, M. P.; COSTA, L. O. **Metodologia de cálculo da nova Lei do ICMS municipal**. Fortaleza, 2008. [Nota técnica nº 33]. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/NT_33.pdf. Acesso em 3 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**: Estimativas de população – estimapop. Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>. Acesso em: 25 jan. 2023.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. 2009. 116 f. Dissertação (Mestrado em administração pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/d1c35b91-6e04-425f-b861-6766a21b6510/full>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Lei estadual n.º 5.599 de 24 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a distribuição das parcelas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal de Comunicações ICMS, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. São Luís, jan. 1993. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/pdf?codigo=1477#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20das,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a repartição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação - icms, pertencente aos municípios., São Luís, ago. 2022. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=21307>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MARANHÃO. **Decreto n.º 38.121, de 23 de fevereiro de 2023**. Regulamenta o Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão - IDE-MA, conforme art. 2º, da Lei Estadual nº 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, São Luís, 23 fevereiro 2023a. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=22488>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MARANHÃO. **Lei n.º 11.903 de 21 de março de 2023**. Regulamenta o inciso II, do artigo 1º, da lei estadual nº 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios de distribuição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS pelo índice de desenvolvimento da educação do maranhão ide-ma, São Luís, 21 mar. 2023b. Disponível em: [https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=22630#:~:text=de%2023.02.23\)-,Regulamenta%20o%20inciso%20II%2C%20do%20artigo%201%C2%BA%2C%20da%20Lei%20Estadual,Comunica%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20ICMS%20pelo%20%C3%8Dndice%20de](https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=22630#:~:text=de%2023.02.23)-,Regulamenta%20o%20inciso%20II%2C%20do%20artigo%201%C2%BA%2C%20da%20Lei%20Estadual,Comunica%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20ICMS%20pelo%20%C3%8Dndice%20de). Acesso em: 5 jun. 2024.

MARANHÃO. **Medida Provisória n.º 398, de 23 de fevereiro de 2023**. Regulamenta o inciso ii, do artigo 1º, da lei estadual nº 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios de distribuição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS pelo índice de desenvolvimento da

educação do maranhão IDE-MA, São Luís, 23 fev. 2023c. Disponível em: <https://portal.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/jsp/pagina/pagina.jsf?codigo=7425>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MARANHÃO. Secretaria de Educação do Estado do Maranhão. **Portaria n.º 383, de 05 de maio de 2023**. Torna público o Índice de Desenvolvimento do Maranhão (IDE-MA), das redes públicas municipais de ensino, referente ao ano de 2022, São Luís, 5 maio 2023d.

PETTERINI, F. C.; IRFFI, G. D. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law in the state of Ceará in municipal education and health indicators. **Economia**, [s. l.], v. 14, p. 171-184, 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S151775801300012X>. Acesso em: 3 jun. 2024.

PRATT, J. W.; ZECKHAUSER, R. J. **Principal and agents: the structure of business**. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, J. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: an Essay on the Economics of Imperfect Information. **Quarterly Journal of Economics**, [s. l.], v. 90, n. 4, p. 629-649, 1976. Disponível em: <https://www.uh.edu/~bsorensen/Rothschild&Stiglitz.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

SOUSA, C. H. C.; SILVA, R. T. C.; SANTOS, M. P. R.; PÓVOAS, M. T. T. **Metodologia de cálculo do Índice de Qualidade da Saúde dos Municípios do Maranhão – IQSMA**. São Luís: IMESC, 2023. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/outras-publicacoes/635>. Acesso em: 3 jun. 2024.

STIGLITZ, J. E.; ROSENGARD, J. K. **Economics of the public sector**. 4. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. SUDENE. **Rateio da Cota-Parte do ICMS como Indutor De Políticas**: uma revisão da literatura. Fortaleza: UFC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/ted142020-produto1.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.