

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 51

**PROPOSTA DE MUDANÇA
NO RATEIO DA COTA
PARTE DO ICMS ENTRE OS
MUNICÍPIOS CEARENSES**

Marcos Costa Holanda
Marcelo Ponte Barbosa
Leandro Oliveira Costa
Cláudio André G. Nogueira

Fortaleza-CE
Julho/2007

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Cid Ferreira Gomes – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)
Silvana Parente – Secretária

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)
Marcos Costa Holanda – Diretor Geral
Marcelo Ponte Barbosa – Diretor de Estudos Econômicos
Eveline Barbosa Silva Carvalho – Diretor de Estudos Sociais

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora
Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N
Ed. SEPLAG – 2º andar
60839-900 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 31013496/31013521
Fax: (85) 31013500

www.ipece.ce.gov.br
ipece@ipece.ce.gov.br

INTRODUÇÃO

É extensa a literatura que relaciona a qualidade da educação e das condições de saúde ao processo de desenvolvimento de um país ou região. Tal literatura indica que investimentos em melhorias na saúde e educação causam impactos positivos sobre a produtividade e a renda da população (Bardhan e Udry, 1991), além de afetar a qualidade de vida das camadas menos favorecidas.

Déficits educacionais e de saúde geram um grande desperdício de capital humano e um baixo desempenho econômico, pois podem condenar parte população a um ciclo vicioso de baixos níveis de produtividade e renda, a conhecida “armadilha da pobreza”. Essa situação de pobreza praticamente imutável ocorre em regiões pobres, com uma distribuição assimétrica de renda e precária oferta de serviços públicos na área de Saúde e Educação, o que restringe as possibilidades das pessoas que estão nas camadas mais baixas de explorar suas capacidades individuais (Ray, 1998).

O estado do Ceará não foge a dura realidade observada na maioria dos estados brasileiros: uma péssima distribuição de renda e uma oferta insuficiente de recursos públicos na área da saúde, educação e meio ambiente.¹ Para lidar com essa situação, é primordial que se busque uma alocação eficiente dos recursos públicos. Tal eficiência pode ser alcançada através de mecanismos de incentivo desenhados para priorizar a melhoria de indicadores sócio-ambientais e, conseqüentemente, uma alocação mais eqüitativa dos recursos públicos. Entende-se como alocação eqüitativa a distribuição de recursos objetivando superar as desigualdades existentes, consideradas socialmente injustas e evitáveis, implicando que necessidades distintas sejam atendidas por ações diferenciadas (Whitehead, 1991).

Partindo dos argumentos acima, este estudo tem o objetivo de propor, através de uma mudança da Lei Nº. 12.612/96², um mecanismo que busca a distribuição eqüitativa e a efetividade no repasse de recursos aos municípios, com ênfase na melhoria de indicadores sociais. Tal mecanismo se baseia em recompensar os municípios que se comprometerem e, efetivamente, obtiverem melhoras nos indicadores de educação, saúde e meio ambiente. O objetivo central da proposta é, portanto, a geração de uma saudável competição entre as gestões municipais, levando à melhora dos indicadores relacionados com o desenvolvimento do município e, conseqüentemente, do Estado (IPECE, 2005).

¹ Para mais informações sobre a distribuição de renda do Ceará veja a Nota Técnica do IPECE “A Distribuição de Renda no Estado do Ceará no Período 2001-2005” e sobre a Saúde e Meio Ambiente veja a publicação “Ceará em Números 2006”.

² Esta lei dispõe sobre os critérios para distribuição da parcela de 25% da receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

A Lei Nº. 12.612 de 1996 refere-se à parcela do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) que é distribuída entre seus respectivos municípios. A maior parte dessa parcela, três quartos, é rateada na proporção do valor adicionado dos municípios nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, que está relacionado a fatores que tornam concentrada a alocação de recursos. O restante, um quarto, é rateado segundo os três critérios a serem apontados na próxima seção. Como será verificado a seguir, o atual mecanismo de rateio não visa à eficiência na distribuição dos recursos e, menos ainda, a distribuição eqüitativa.

Na próxima seção são apresentados os critérios atuais de rateio e a simulação do repasses para 2008. Na seção 2, expõe-se a proposta do novo mecanismo de rateio. Na seção 3, simula-se o mecanismo proposto, possibilitando a comparação entre os critérios em vigor e os propostos. Por fim, conclui-se o estudo.

1. ATUAL CRITÉRIO DE RATEIO DO ICMS

O Artigo 158 da Constituição Federal dispõe, em seu inciso IV, que 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), pertence aos Municípios. Os critérios para a distribuição desta parcela entre os municípios são: 3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; e até 1/4, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

A lei estadual Nº. 12.612, de 07 de agosto de 1996, dispõe sobre os critérios para distribuição da parcela de 25% da receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Segundo esta, a parcela deve ser distribuída entre os municípios cearenses conforme os seguintes critérios:

I - 75% referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF, obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;

II - 5% conforme relação existente entre a população do município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

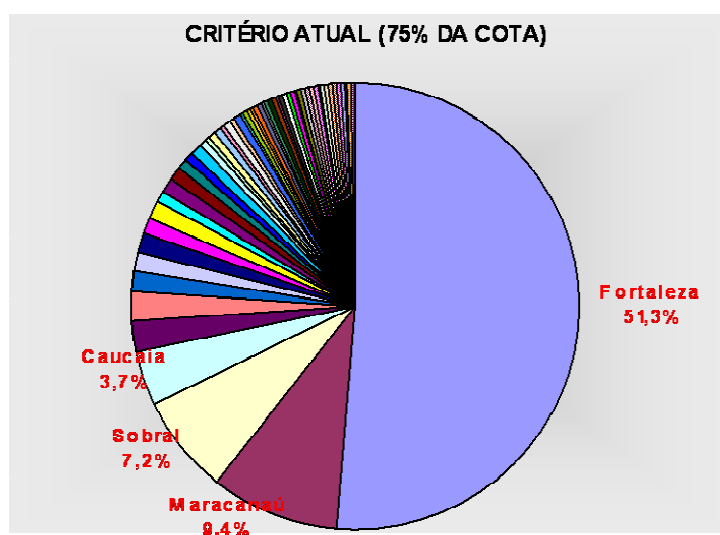
III - 12,5% mediante a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos do Art. 212 da Constituição Federal e do Art. 2º da Lei nº 7.348/85, e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais, calculada com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

IV - 7,5% correspondente à quota a ser distribuída igualmente entre todos os municípios.

Simulação do Critério Atual

Como ponto de partida para a análise, foi realizada uma simulação da distribuição dos repasses para 2008, cujos resultados são mostrados a seguir. O Gráfico 1 apresenta as participações dos municípios na parcela da cota referente ao critério de valor adicionado (75% do total de repasses) e o Gráfico 2 apresenta as participações referente aos critérios restantes (25% do total de repasses).

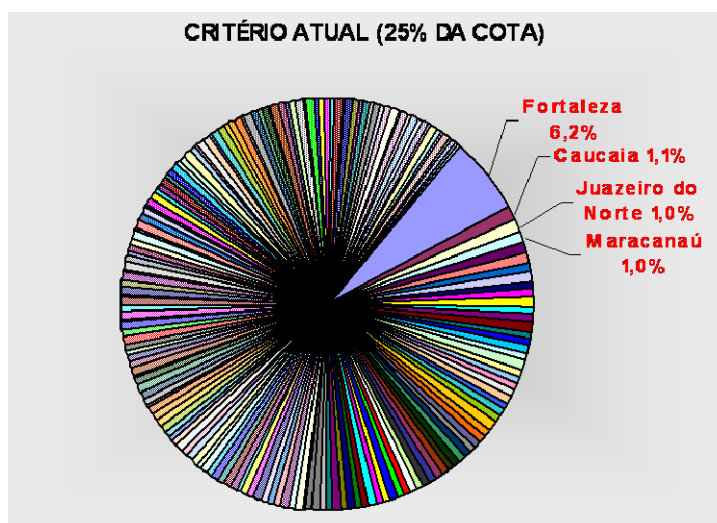
Gráfico 1: Participação dos municípios nos 75% relacionado ao VAF



Verifica-se que na distribuição dos 75% da cota dos municípios, baseada no VAF, mais de 70% do repasse se concentra em apenas quatro municípios: Fortaleza, Maracanaú, Sobral e

Caucaia. Ou seja, os municípios com maiores fontes de receitas tributáveis recebem proporcionalmente sua parcela do repasse.

Gráfico 2: Participação dos municípios nos 25% dos outros critérios



No que se refere à distribuição dos outros 25%, cerca de 2/5 dos recursos é rateado entre os municípios mais beneficiados sob o critério do VAF. Assim, os critérios de rateio do ICMS privilegiam os municípios que já apresentam maior disponibilidade de recursos, apesar de a distribuição dos 25% suavizar um pouco esta situação.

2. PROPOSTA PARA MUDANÇA DO RATEIO DO ICMS

Através de um mecanismo que busca a efetividade e eficiência da utilização dos recursos públicos e uma maior equidade na distribuição, propõe-se mudar os critérios da distribuição dos recursos da cota parte dos municípios no ICMS. Visando estimular o direcionamento de investimentos e uma melhor gestão em áreas de maior interesse social para o estado, os municípios serão incentivados a melhorar seus indicadores de resultados nas áreas da educação, saúde e meio-ambiente.

Visto que o critério relacionado ao Valor Adicionado Fiscal é previsto na Constituição Federal (75% da cota parte dos municípios), propõem-se mudanças nos critérios de distribuição dos 25% restantes, que ficam a critério de lei estadual. Assim, os critérios a que se referem os parágrafos II, III e IV da Lei Estadual Nº. 12.612/96, relativos à cota parte dos municípios no ICMS, passariam a ser os seguintes:

II. 18% em função do *Índice de Qualidade Educacional* (IQE) de cada município, formado pelos indicadores de atendimento, aprovação e aprendizagem dos alunos, calculado com base em dados relativos aos dois anos civis imediatamente anteriores;

III. 5% em função do *Índice de Qualidade da Saúde* (IQS) de cada município, calculado com base em dados relativos aos dois anos civis imediatamente anteriores;

IV. 2% em função do *Índice de Qualidade do Meio Ambiente* (IQM) de cada município, calculado com base em dados relativos aos dois anos civis imediatamente anteriores.

2.1- Índice de Qualidade da Educação - IQE

O Índice de Qualidade da Educação baseia-se em indicadores de *fluxo* e *estoque* da qualidade do ciclo inicial da Educação básica – 1ª a 5ª série do EF – e indicadores de *alfabetização* da 2ª série do EF. Justifica-se a utilização desses indicadores na criação do IQE pelo fato de que as principais problemáticas educacionais da Educação cearense e brasileira são observadas nessas classes de indicadores³.

Buscando tornar mais claras essas três dimensões do IQE e as duas fases do ensino analisadas (final do ensino fundamental e início do período de alfabetização), dividiu-se esse índice em outros dois: o Índice de Qualidade do Fundamental (IQF) e o Índice de Qualidade da Alfabetização (IQA). Foram atribuídas as proporções de 2/3 para o IQF e de 1/3 para o IQA. A seguinte fórmula representa o IQE:

$$IQE_i = \frac{1}{3}[IQF_i] + \frac{2}{3}[IQA_i]$$

2.1.1 - Índice de Qualidade do Fundamental - IQF

O IQF é determinado a partir de uma variável que mede o fluxo dos estudantes, dado pela taxa de aprovação, e outra que mede a qualidade, dado pelo desempenho dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil ou SPAECE). São atribuídas as seguintes ponderações:

- 20% em relação à taxa de aprovação nas séries iniciais do Ensino Fundamental;
- 80% em relação ao desempenho dos estudantes em exames padronizados, dos quais:
 - ✓ 70% em relação ao avanço na nota média dos alunos da 5ª série do Ensino Fundamental;
 - ✓ 30% em relação à nota média dos alunos da 5ª série do Ensino Fundamental.

³ Considerações metodológicas para a escolha dos indicadores de fluxo e qualidade podem ser verificadas no Texto para Discussão do INEP/MEC, “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)”.

Assim, para um determinado ano, o Índice de Qualidade do Fundamental do município “i” pode ser expresso pela fórmula:

$$IQF_i = 0,2 \frac{A_i}{\sum_i A_i} + 0,8 \left(0,4 \cdot \frac{AP_i}{\sum_i AP_i} + 0,6 \cdot \frac{\Delta AP_i^N}{\sum_i \Delta AP_i^N} \right)$$

Onde:

- A_i é a taxa média de aprovação nas cinco primeiras séries do ensino fundamental de nove anos do município “i”;
- AP_i é o resultado padronizado da avaliação do ensino fundamental do município “i” no ano de ocorrência da avaliação, que é dado pela seguinte fórmula:

$$AP_i = \left(\frac{AF_i - AF_{MIN}}{AF_{MAX} - AF_{MIN}} \right), \text{ onde}$$

- AF_i é o resultado da avaliação do ensino fundamental do município “i” no ano de ocorrência da avaliação, que é dado pela seguinte fórmula:

$$AF_i = \frac{Média_i}{0,5 \cdot DP_i} \cdot \frac{N_{A_i}}{N_{M_i}}, \text{ onde}$$

- $Média_i$ é a média das notas dos alunos da 5ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” em Exames de Avaliação Padronizada;
 - DP_i é o desvio-padrão entre as notas dos alunos da 5ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” em Exames de Avaliação Padronizada;
 - N_{A_i} é o número total de alunos da 5ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” avaliados no exame considerado para o cálculo de AF_i ;
 - N_{M_i} é o número total de alunos matriculados na 5ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” no ano do exame considerado para o cálculo de AF_i .
- AF_{MAX} é o AF_i do município que apresentou a maior média dentre os municípios brasileiros no exame Prova Brasil de 2005, cujo resultado foi de 15.
 - AF_{MIN} é o valor mínimo possível para o AF_i de um município, ou seja, 0 (zero).
- ΔAP_i^N é a variação padronizada do resultado padronizado da avaliação do ensino fundamental do município “i” em relação ao ano anterior, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta AP_i^N = \left(\frac{\Delta AP_i - \Delta AP_{MIN}}{\Delta AP_{MAX} - \Delta AP_{MIN}} \right),$$

Onde:

- ΔAP_i é a variação do resultado padronizado da avaliação do município “i” em relação ao ano anterior, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta AP_i = AP_{it} - \frac{AP_{it-1} + AP_{it-2} + AP_{it-3}}{3},$$

onde t refere-se ao ano do cálculo do índice;

- ΔAP_{MAX} é a maior dentre as variações dos resultados padronizados das avaliações dos municípios cearenses, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta AP_{MAX} = \text{máximo} (\Delta AP_i)$$

- ΔAP_{MIN} é a menor dentre as variações dos resultados padronizados das avaliações dos municípios cearenses, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta AP_{MIN} = \text{mínimo} (\Delta AP_i)$$

2.1.2 – Índice de Qualidade da Alfabetização - IQA

A implementação do Índice de Qualidade da Alfabetização depende dos resultados obtidos no *Exame da Alfabetização* dos Estudantes da 2ª séries do Ensino Fundamental, o qual será realizado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará - SEDUC. Esse exame visa monitorar a alfabetização dos jovens nas séries iniciais, atribuindo nota para todos os Municípios Cearenses.

O IQA utiliza uma metodologia aproximada ao segundo componente do Índice de Qualidade da Educação. A equação do índice é:

$$IQA_i = 0,5 \frac{EA_i}{\sum_i EA_i} + 0,5 \frac{\Delta EA_i^N}{\sum_i \Delta EA_i^N}$$

Onde:

- EA_i é o resultado padronizado da avaliação da alfabetização do município “i” no ano de ocorrência da avaliação, que é dado pela seguinte fórmula:

$$EA_i = \left(\frac{AA_i - AA_{MIN}}{AA_{MAX} - AA_{MIN}} \right), \text{ onde:}$$

- AA_i é o resultado da avaliação da alfabetização do município “i” no ano de ocorrência da avaliação, que é dado pela seguinte fórmula:

$$AA_i = \frac{Média_i \cdot N_{A_i}}{0,5 \cdot DP_i \cdot N_{M_i}}, \text{ onde:}$$

- $Média_i$ é a média das notas dos alunos da 2ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” em Exames de Alfabetização;
 - DP_i é o desvio-padrão entre as notas dos alunos da 2ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” em Exames de Alfabetização;
 - N_{A_i} é o número total de alunos da 2ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” avaliados no exame considerado para o cálculo de AA_i ;
 - N_{M_i} é o número total de alunos matriculados na 2ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” no ano do exame considerado para o cálculo de AA_i .
- AA_{MAX} é o maior dentre os AA_i no ano de ocorrência da avaliação;
 - AA_{MIN} é o menor dentre os AA_i no ano de ocorrência da avaliação;
 - Para qualquer município “i” que obtenha AA_i menor do que o valor assumido por AA_{MIN} , para efeito de cálculo de seu EA_i deve-se considerar $AA_i = AA_{MIN}$.
- ΔEA_i^N é a variação padronizada do resultado padronizado da avaliação da alfabetização do município “i” em relação ao ano anterior, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta EA_i^N = \left(\frac{\Delta EA_i - \Delta EA_{MIN}}{\Delta EA_{MAX} - \Delta EA_{MIN}} \right)$$

Onde:

- ΔEA_i é a variação do resultado padronizado da avaliação da alfabetização do município “i” em relação ao ano anterior, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta EA_i = EA_{it} - EA_{it-1},$$

onde t refere-se ao ano de cálculo do índice;

- ΔEA_{MAX} é a maior dentre as variações dos resultados padronizados das avaliações da alfabetização dos municípios cearenses, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta EA_{MAX} = \text{máximo} (\Delta EA_i)$$

- ΔEA_{MIN} é a menor dentre as variações dos resultados padronizados das avaliações da alfabetização dos municípios cearenses, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta EA_{\text{MIN}} = \text{mínimo} (\Delta EA_i)$$

2.2 Índice de Qualidade da Saúde - IQS

O Índice de Qualidade da Saúde baseia-se em indicadores de *fluxo* e *estoque* da qualidade da saúde. Com o objetivo de direcionar o resultado esperado da gestão da saúde dos municípios, utilizou-se a Taxa de Mortalidade Infantil como indicador das condições e políticas na área da saúde de cada município. Essa variável também é de constante verificação pelo governo estadual, federal e organizações internacionais.

Os coeficientes referentes ao resultado da saúde são calculados a partir da diferença (ou distância) da Taxa de Mortalidade Infantil em relação 100. As seguintes equações expõem o cálculo do coeficiente:

$$IQS_i = 0,5 \frac{DM_i}{\sum_i DM_i} + 0,5 \frac{\Delta DM_i^N}{\sum_i \Delta DM_i^N},$$

Onde:

- IQS_i é o Índice de Qualidade da Saúde do município “i”;
- DM_i é a Distância da Mortalidade Infantil do município “i”, que é calculada da seguinte forma:

$$DM_i = 100 - TMI_i,$$

onde TMI_i é a Taxa de Mortalidade Infantil do município “i”;

- ΔDM_i^N é a variação padronizada da Distância da Mortalidade Infantil do município “i”, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta DM_i^N = \left(\frac{\Delta DM_i - \Delta DM_{\text{MIN}}}{\Delta DM_{\text{MAX}} - \Delta DM_{\text{MIN}}} \right)$$

Onde:

- ✓ ΔDM_i é a variação da Distância da Mortalidade Infantil do município “i”, que é calculada da seguinte forma: :

$$\Delta DM_i = DM_{it} - DM_{it-1},$$

onde t refere-se ao ano de cálculo do índice;

- ✓ ΔDM_{MAX} é a maior dentre as variações da Distância da Mortalidade Infantil dos municípios cearenses, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta DM_{MAX} = \text{máximo} (\Delta DM_i)$$

- ✓ ΔDM_{MIN} é a menor dentre as variações da Distância da Mortalidade Infantil dos municípios cearenses, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta DM_{MIN} = \text{mínimo} (\Delta DM_i)$$

2.3 Índice de Qualidade do Meio Ambiente - IQM

A variável de qualidade do meio-ambiente é baseada na existência de aterros sanitários nos municípios que sejam aprovados por órgão competente. Assim, Para um determinado ano, o Índice de Qualidade do Meio Ambiente de um município pode assumir os seguintes valores:

- IQM é igual a 1 se existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE;
- IQM é igual a 0 se não existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE.

2.4 Gatilho para limitação de ganhos e perdas

Visando limitar ganhos e perdas excessivas de alguns municípios propõe-se a utilização de um limite máximo de ganho devido puramente às mudanças nos coeficientes de participação sobre o percentual de 25% da cota do ICMS relativa ao IQE, IQS e IQM, que funcionará do seguinte modo:

1. Sempre que a parcela de um município “i” resultar, para este município, em uma receita referente aos 25% da cota superior a 35% de sua receita do ano anterior⁴, ela será automaticamente ajustada de forma a obedecer a esse limite;
2. Os recursos que surgirem da etapa 1 serão repassados, de forma crescente, aos municípios com menores variações de receitas relativamente ao ano anterior.
3. Os recursos da etapa 2 somente poderão ser repassados a um determinado município “i” quando aquele imediatamente anterior apresentar mesma variação de receita relativamente ao ano anterior.

⁴ Calculada descontando o aumento de receita resultante do crescimento nominal do ICMS total do Estado.

O mecanismo do gatilho funciona da seguinte maneira: Suponha que em dado ano X municípios apresentam variação acima de 35% em suas participações. Tais municípios terão, portanto, seus ganhos limitados a esse percentual. A sobra de recursos oriunda da aplicação do gatilho será redirecionada aos municípios que apresentaram maiores perdas no respectivo ano. Assim, o município com maior perda teria sua participação aumentada até que sua perda se igualasse a do município com segunda maior perda. Uma vez atingido este novo patamar de perda máxima, os dois municípios teriam suas participações aumentadas até que suas perdas se igualassem a do município com terceira maior perda, e assim sucessivamente, até que os recursos se esgotem.

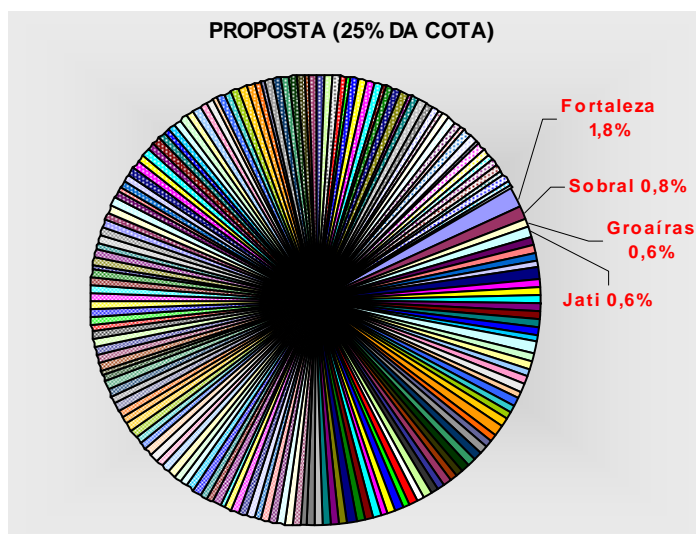
O gatilho proposto permite suavizar temporalmente os impactos da mudança dos critérios sobre as finanças municipais, contribuindo para evitar mudanças mais bruscas sobre as receitas da cota do ICMS. Apesar de limitar os ganhos de participação de um ano para outro, este gatilho não retira da proposta a possibilidade de que municípios possam ter suas participações aumentadas ou diminuídas consideravelmente a médio prazo, mantendo assim, sua capacidade de gerar incentivos pretendidos nas áreas de educação, saúde e meio ambiente.

3 SIMULAÇÃO DOS IMPACTOS DOS NOVOS CRITÉRIOS DE RATEIO

A simulação do rateio da cota parte do ICMS sob os novos critérios propostos foi baseada em dados de 2005, 2006 e 2007 (avaliação da alfabetização a nível estadual). Com relação aos resultados do meio ambiente, para efeito da simulação, todos os municípios foram considerados como apresentando aterro sanitário aprovado por órgão competente. Por último, para o cálculo da cota total a ser distribuída, foi utilizado como valor de referência para a arrecadação estadual do ICMS o montante de R\$ 3,9 bilhões.

O gráfico 3 apresenta a participação dos municípios na parcela de 25% da cota-parte referente aos critérios propostos. Constata-se uma mudança significativa no perfil de distribuição dos recursos, tornando-o mais eqüitativo. Dentre os municípios com maior participação, continuamos a ter Fortaleza, cuja grande queda de participação foi reduzida pelo acionamento do gatilho anteriormente explicado, seguida de Sobral, Groaíras e Jati, os três últimos respondendo por não mais de 0,8% do total. Ou seja, municípios pequenos e com pequena arrecadação estão entre os que mais receberiam sob o novo critério, pois se destacaram nos indicadores considerados. Assim, os resultados confirmam o viés em favor dos municípios mais pobres e com indicadores de educação e saúde mais defasados.

Gráfico 3: Participação dos Municípios nos 25% da proposta.



A implantação do novo modelo de distribuição implicaria na realocação de cerca de R\$ 20,7 milhões, o que corresponde a 2,1% da cota total. Sob as novas regras, 67% dos municípios passariam a apresentar ganho de receita, enquanto 33% perderiam. Em termos absolutos, 60 municípios perderiam R\$ 20,7 milhões em receitas para os 124 municípios restantes.

Na tabela 1, tenta-se quantificar o tamanho das perdas e dos ganhos de receitas municipais. Verifica-se que a grande maioria dos municípios que teriam redução na participação na cota do ICMS (55 municípios) perderia menos de 10% do que recebem atualmente. Já entre os ganhadores, 51 municípios ganhariam menos de 10% sobre a receita atual e 24 municípios apresentariam ganhos acima de 20% em suas receitas. Assim, entre aqueles que perdem, a perda média municipal seria de 4% da cota, enquanto que entre os que ganham, o ganho médio municipal seria de 12% da cota.

O aumento percebido nas receitas para a grande maioria dos municípios é resultado, principalmente, da realocação de um pequeno percentual de recursos dos municípios mais ricos, como Fortaleza, Caucaia e Maracanaú, em benefício daqueles municípios de menor porte cujos resultados nos indicadores foram satisfatórios.

Tabela 1: Municípios que perdem e ganham com a nova Proposta

Municípios que perdem (considerando 100% cota)			Municípios que ganham (considerando 100% cota)		
	<i>Nº municípios</i>	<i>% municípios</i>		<i>Nº municípios</i>	<i>% municípios</i>
<i>mais de 50%</i>	0	0%	<i>mais de 50%</i>	0	0%
<i>entre 40% e 50%</i>	0	0%	<i>entre 40% e 50%</i>	0	0%
<i>entre 30% e 40%</i>	0	0%	<i>entre 30% e 40%</i>	0	0%
<i>entre 20% e 30%</i>	0	0%	<i>entre 20% e 30%</i>	24	13%
<i>entre 10% e 20%</i>	5	3%	<i>entre 10% e 20%</i>	49	27%
<i>entre 0% e 10%</i>	55	30%	<i>entre 0% e 10%</i>	51	28%
Total	60	33%	Total	113	67%

Perda média municipal = -4% da cota

Perda média entre os 10 municípios mais ricos = -2% da cota
 Perda média entre os 50 municípios mais pobres = -4% da cota
 Quantos perdem dentre os 10 municípios mais ricos = 9 municípios
 Quantos perdem dentre os 50 municípios mais pobres = 7 municípios

Ganho médio municipal = 12% da cota

Ganho médio entre os 10 municípios mais ricos = 1% da cota
 Ganho médio entre os 50 municípios mais pobres = 18% da cota
 Quantos ganham dentre os 10 municípios mais ricos = 1 município
 Quantos ganham dentre os 50 municípios mais pobres = 43 municípios

CONCLUSÃO

Esse estudo teve o propósito de dar suporte técnico à proposta de mudança dos critérios de rateio da cota parte do ICMS direcionada aos municípios. Baseando-se no desenho de uma política de incentivos, propõe-se que o repasse da cota municipal seja em função do desempenho dos municípios nos quesitos Educação, Saúde e Meio Ambiente.

O mecanismo utilizado baseia-se na performance avaliada a partir de índices de qualidade da educação, saúde e do meio-ambiente, cujos resultados definiriam o percentual a que cada município teria direito no total dos recursos. Esses índices são baseados nos indicadores de qualidade do ensino fundamental, de mortalidade infantil e de existência de sistemas de aterros sanitários, e levam em questão não só o atual nível de qualidade percebida nos municípios (estoque), mas fundamentalmente as melhorias a serem observadas ano a ano (fluxo).

Primeiramente, pôde-se verificar que os atuais critérios de rateio concentram os recursos nos municípios maiores e mais ricos. Além do mais, há pouco ou nenhum incentivo para que os municípios utilizem tais recursos de maneira efetiva, de modo gerar impactos sociais positivos.

A simulação realizada mostra que o modelo proposto neste trabalho, baseado em índices de qualidade da Educação, Saúde e Meio Ambiente, gera uma alocação mais eficiente e equitativa dos recursos. Percebe-se que municípios com maiores restrições orçamentárias, que apresentam limitadas fontes de recursos financeiros, mas que obtêm melhores resultados em

indicadores sócio-ambientais, podem obter reconhecimento e uma compensação pecuniária pelo seu sucesso.

É importante salientar que os resultados da simulação apenas indicam o que poderia acontecer em um determinado ano. De nenhuma maneira eles devem ser interpretados como uma definição dos municípios que irão sempre ganhar ou sempre perder. Diferente do modelo atual, onde existe pouca variação na distribuição dos recursos repassados a cada ano, o que implica na inexistência de incentivos ao bom uso dos recursos, a presente proposta permite que haja uma constante variação no rateio dos recursos, gerando uma preocupação constante dos gestores municipais em melhorar as condições de educação, saúde e meio ambiente nos municípios. Teremos como resultado final uma saudável competição onde todos serão ganhadores.

Bibliografia

BARDHAN, P.; UDRY C. Development microeconomics. Oxford University Press, 1999.

FERNANDES, R., Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Texto para Discussão Nº26. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

IPECE (2005). Education Regulation and Income Distribution: The Case of Ceara. Texto para Discussão Nº. 20. Publicações do IPECE.

IPECE (2007). Ceará em Números 2006. Publicações do IPECE.

IPECE (2007). A Distribuição de Renda no Estado do Ceará no Período 2001-2005. Nota Técnica Nº. 25. Publicações do IPECE.

RAY, D. (1998) Development economics. Princeton University Press.

WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity and health. Copenhagen:World Health Organization, 1991.