



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA – MPE**

MARIA TERESA PORTO RODRIGUES DE ALBUQUERQUE

UMA ANÁLISE DA COTA-PARTE DO ICMS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

**FORTALEZA
2009**

MARIA TERESA PORTO RODRIGUES DE ALBUQUERQUE

UMA ANÁLISE DA COTA-PARTE DO ICMS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho

**FORTALEZA
2009**

MARIA TERESA PORTO RODRIGUES DE ALBUQUERQUE

UMA ANÁLISE DA COTA-PARTE DO ICMS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Data de Aprovação: **05 de outubro de 2009**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jair do Amaral Filho
Orientador

Prof. Dr. Almir Bittencourt da Silva
Membro

Prof. Dr. Marcelo de Castro Callado
Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me permitido realizar esse mestrado, me dando força e coragem ao longo do caminho.

Aos meus pais Dr. Adalberto Rodrigues de Albuquerque (in Memoriam) e Maria Terezinha Porto Rodrigues de Albuquerque por terem me transmitido os primeiros conceitos de formação de um ser humano e que me fizeram entender que um projeto se inicia pelo um sonho.

Agradeço ao meu filho Felipe Porto, que amo tanto, por compreender a minha ausência nas horas que ele tanto precisava.

Ao Dr. Francisco Manuel Barroca, economista, Diretor Geral da CERTIF - Portugal, presidente do Eurocer-Building, pela força e estímulos diários, sempre me incentivando nas horas mais difíceis, obrigada por você existir na minha vida.

À Secretaria da fazenda pelo apoio financeiro e todos aos colegas que me auxiliaram realização desse curso. Ao José Roberto Pereira da Silva e Miguel Abraão Neto pelo fornecimento dos dados e ajuda técnica.

Aos professores, funcionários, Márcia, Carmem, Geisa, Cléber e Mônica e colegas do CAEN, que fizeram parte desse momento, obrigada pelas amizades maravilhosas.

Ao professor e orientador Dr. Jair do Amaral Filho por seu apoio e inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos que me levaram a execução e conclusão desta dissertação.

Esse Mestrado me fez crescer como profissional e como ser humano, foi um caminho com momentos altos e baixos, mas sempre numa direção ascendente. Não há sucesso sem uma história de sacrifícios, vale a pena ir atrás dos ideais, enfim, o meu agradecimento a todos que direta e indiretamente fizeram parte dessa trajetória

RESUMO

Objetivando criar incentivos para as políticas de desenvolvimento da educação, saúde e meio ambiente, a lei estadual 14.023, de 17 de dezembro de 2007, alterou os critérios da lei 12.612/96 que versava sobre a repartição dos recursos do ICMS para os municípios do Ceará. Esta alteração na legislação implicou em importantes mudanças em uma das principais fontes de receitas dos municípios cearenses. No sentido de avaliar o efeito destas mudanças sobre as finanças municipais, o presente trabalho discute as transferências governamentais no contexto do federalismo fiscal, analisando a importância desta instituição para o desenvolvimento do país. São analisados os impactos de curto prazo da alteração da legislação nas contas dos municípios, observando quais deles se beneficiaram e quais perderam recursos, assim como averiguar os fatores que influenciaram este resultado.

Palavras-Chave: Cota-Parte ICMS, Transferências Governamentais, Federalismo.

ABSTRACT

In order to create incentives for the development policies in the fields of education, health and the environment, 14.023 state law of December 17, 2007 changed the criteria of the 12.612/96 law, which dealt with the allocation of resources from ICMS to the municipalities of Ceará. This change in the legislation resulted in major changes in one of the main sources of revenue for municipalities in Ceará. To evaluate the effect of these changes on municipal finances, this work discusses the government transfers in the context of fiscal federalism, analyzing the importance of this institution for the development of the country. The impacts of short-term change of the legislation into the accounts of municipalities are analyzed, noting which of them have benefited and which have lost resources and, at the same time, are investigated the factors that influenced this result.

Keywords: Share of ICMS, Governmental Transfers, Federalism

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Transferências Intergovernamentais – artigos 157 a 162 da Constituição Federal.....	37
FIGURA 2 - Organograma das Leis, Decretos e Portarias da Cota-parte do ICMS do Ceará.....	44
FIGURA 3 - Municípios que ganharam e que perderam com a nova metodologia de repartição da Cota-Parte do ICMS no Ceará (2008/2009).....	66
FIGURA 4 - Variação Percentual da Cota-Parte do ICMS dos municípios no Ceará (2008/2009).....	67
FIGURA 5 - Representatividade das Transferências Estaduais aos Municípios em relação à Receita Corrente Líquida dos municípios no Ceará (2007).....	68

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 - Evolução da cota-parte do ICMS no Ceará 1997 – 2008 (R\$ de 2008 - Milhares)..... 62
- GRÁFICO 2 - Evolução da participação da cota-parte do ICMS no total das Transferências Estaduais e a participação desta no total da Receita Corrente Líquida no Ceará - 1998 – 2007 (%)..... 63
- GRÁFICO 3 - Evolução dos totais de Transferências Estaduais e da Receita Corrente Líquida dos Municípios no Ceará 1998 – 2007 (R\$ de 2007 - Milhares)..... 64
- GRÁFICO 4 - Evolução da participação dos municípios na cota-parte do ICMS no Ceará 1998 – 2009 (%)..... 65

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Relação de autonomia e soberania.....	15
QUADRO 2 - Comparativo das ponderações dos índices da Cota-parte do ICMS no Ceará.....	47
QUADRO 3 - Comparativo dos critérios da Cota-Parte do ICMS no Ceará.....	47
QUADRO 4 - Metodologia do IQM 2009.....	58
QUADRO 5 - Metodologia do IQM 2010.....	59
QUADRO 6 - Resumo das variáveis.....	60
QUADRO 7 - Definição das Variáveis Explicativas do Modelo.....	71
QUADRO 8 - Resumo –Trajetória do federalismo - movimento de descentralização e centralização.....	81
QUADRO 9 - Resumo da trajetória da cota-parte do ICMS.....	84

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Relações entre as transferências nos municípios cearenses – Biênio 2006-2007.....	62
TABELA 2 - Índices de rateio da cota-parte do ICMS nos municípios Cearenses – 2008 e 2009 (Ordenados pelo índice de 2009).....	65
TABELA 3 - Estatísticas Descritivas.....	71
TABELA 4 - Matriz de Correlações Simples entre as variáveis.....	72
TABELA 5 - Resultado da Regressão – <i>Probit</i>	73
TABELA 6 - Índices de rateio da cota-parte do ICMS nos municípios Cearenses – 2007-2009 (Ordenados pelo índice de 2009).....	85
TABELA 7 - Variação percentual do índice de participação dos municípios na cota-parte – 2008/2009 (ordenada por maior % de aumento).....	89
TABELA 8 - Relações entre as transferências nos municípios cearenses – 2007.....	94

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS.....	14
2.1 Federalismo.....	16
2.1.1 Princípios do Federalismo.....	16
2.1.2 Funções Econômicas do Governo.....	17
2.1.3 Federalismo no Brasil.....	18
2.2 Descentralização.....	26
2.2.1 Problemas Provenientes da Descentralização.....	27
2.3 Transferências Intergovernamentais.....	30
2.3.1 Classificação.....	32
2.3.2 Transferências Constitucionais.....	34
2.3.3 A Cota-Parte do ICMS.....	37
2.3.4 Considerações sobre o Valor Adicionado Fiscal – VAF.....	41
2.3.5 Considerações sobre os 25% da Cota-Parte do ICMS - Lei Estadual.....	43
3. COTA-PARTE DO ICMS NO CEARÁ.....	44
3.1 Valor Adicionado Fiscal - VAF.....	48
3.2 25% da Cota-Parte do ICMS – Critério Estadual.....	49
3.2.1 Índice de Qualidade da Educação - IQE.....	50
3.2.1.1 Índice de Qualidade do Fundamental - IQF.....	50
3.2.1.2 Índice de Qualidade da Alfabetização - IQA.....	53
3.2.2 Índice de Qualidade da Saúde - IQS.....	56
3.2.3 Índice de Qualidade do Meio Ambiente - IQM.....	57
4. O IMPACTO DA MUDANÇA DA METODOLOGIA DA COTA-PARTE DO ICMS NO CEARÁ.....	60
4.1 Análise Descritiva.....	61
4.2 Discussão do Modelo Econométrico Utilizado.....	69
4.2.1 Modelo Probit.....	70
4.2.2 Variáveis do Modelo Econométrico.....	70
4.3 Resultados.....	72
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
APÊNDICES.....	81
ANEXOS.....	94

1. INTRODUÇÃO

As disparidades socioeconômicas marcantes na realidade brasileira obrigam o governo central, tal como também os estados, a transferir recursos provenientes de suas receitas tributárias para os entes subnacionais, objetivando reduzir os desequilíbrios entre a capacidade de arrecadação própria e as demandas de bens e serviços por parte da sociedade.

Neste contexto, analisar o atual sistema de transferências é de fundamental importância, principalmente no estado do Ceará, que apresenta recursos limitados. O foco desta dissertação é a transferência de recursos do estado para os municípios, chamada cota-parte do ICMS, citada no artigo 158, IV, da Constituição Federal de 1988.

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicação e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal-ICMS representa a maior fonte de receita tributária do Governo Estadual. Em 2006 a arrecadação do referido imposto apresentou uma participação de 90,22% do total das receitas tributárias estaduais.

O artigo 158, IV, da Constituição Federal de 1988 determina que os municípios recebam 25% do ICMS arrecadado pelo Estado ao qual pertençam. Desses 25%, três quartos, no mínimo, devem ser calculados na proporção do Valor Adicionado nas operações realizadas nos limites territoriais do município e, até um quarto, de acordo com que dispuser a lei estadual.

O estado do Ceará, seguindo o exemplo de outros estados brasileiros, como a Lei Robin Wood em Minas Gerais e o ICMS Ecológico no Paraná, e em concordância com o modelo de Gestão Pública por Resultados¹, modificou através da Lei nº. 14.023, de 17 de dezembro de 2007, o dispositivo da Lei N°. 12.612, de 07 de agosto de 1996, os critérios para distribuição da parcela do ICMS pertencente

¹ Veja Holanda *et al.* (2007).

aos Municípios cearenses. A alteração buscou, primeiramente, tornar mais distributivo o repasse devido já haver o critério do Valor Adicionado do Fiscal que é bastante concentrador. Segundo, a alteração visa uma maior efetividade e eficiência na gestão municipal, associada a investimentos em áreas de maior interesse social para o estado, sendo os municípios incentivados a melhorar seus indicadores de resultados nas áreas da educação, saúde e meio-ambiente.

No sentido de avaliar o efeito destas mudanças sobre as finanças municipais, o presente estudo tem o objetivo de discutir as transferências governamentais no contexto do federalismo fiscal, analisando a importância desta instituição para o desenvolvimento do país. São analisados os impactos de curto prazo da alteração da legislação nas contas dos municípios cearenses, observando quais deles se beneficiaram e quais perderam recursos, assim como averiguar os fatores que influenciaram este resultado. Assim, a proposta desta dissertação é fazer uma abordagem geral sobre o critério de repartição da cota-parte do ICMS e avaliar as alterações de curto prazo e variáveis utilizadas na referida lei, que já foram implementadas no repasse aplicado em 2009.

Desta maneira, para fundamentar a pesquisa, no primeiro capítulo será abordado o Federalismo, seus princípios básicos, como também uma trajetória histórica brasileira ao longo dos pactos federativos, desde o surgimento do federalismo com a República em 1889, passando pela ditadura Vargas até aos dias atuais.

Também nesse capítulo será abordado a Descentralização, como peça importantíssima para sustentação do Federalismo, e os problemas oriundos da sua aplicação. As transferências intergovernamentais serão estudadas, pois compõem elemento de grande relevância no pacto federativo, pois, além de permitir o equilíbrio das contas dos entes federativos, diminui as desigualdades regionais. Ademais, conseqüentemente, será abordada a cota-parte do ICMS, esta importante transferência de recursos dos estados para os municípios, como também a composição dos critérios de partilha, a trajetória desde o seu surgimento em 1967 até os dias atuais.

No segundo capítulo será apresentado um estudo da cota-parte do ICMS no estado do Ceará, com abordagem sobre os critérios de partilha, modalidade de cálculo do valor adicionado, índices de saúde, educação e meio ambiente, como componentes do Índice de participação dos municípios

No terceiro capítulo será apresentado o resultado do impacto de curto prazo da mudança da metodologia da cota-parte do ICMS, através da lei 17.023, de 17 de dezembro de 1997, por meio do modelo econométrico *Probit*, apresentando quais municípios foram beneficiados com a mudança e quais municípios perderam recursos. Por fim, nas considerações finais, será apresentado uma síntese dos resultados observados.

2. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS

Para analisar o sistema de cota-parte do ICMS, essa importante transferência de recursos dos estados para os municípios, é interessante buscar as raízes de como originou o sistema de partilha, o porquê existe, como se comportou e como se comportam as transferências intergovernamentais que são importantíssimas para o sistema federativo.

Esse capítulo visa discorrer sobre as formas de governo: unitários, confederados e federais, com ênfase no federalismo. Serão analisadas as funções econômicas desempenhadas pelo governo segundo Musgrave, como também os problemas provenientes da descentralização e transferências intergovernamentais.

A organização político-constitucional dos governos pode ser classificada basicamente em três tipos: governos unitários, confederados e federais.

O Estado unitário é aquele em que o controle das decisões governamentais está na esfera central. Os governos estaduais e municipais não têm poderes constitucionais e são subordinados ao governo nacional (BIDERMAN e ARVATE, 2005).

No estado unitário existe uma divisão do país em circunscrições administrativas, mas o poder das decisões governamentais é exercido pelo governo central. As circunscrições administrativas não têm poderes políticos constitucionais estabelecidos, elas estão sob a administração do governo central (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973).

Para Porfírio Júnior (2004), o estado unitário é aquele que representa um único centro de poder, o qual é a cúpula e o núcleo do poder político. No estado unitário descentralizado existe sempre alguma forma de descentralização administrativa, legislativa e política, mas tudo depende diretamente do poder central, que pode até mesmo suprimi-la.

Os sistemas confederados são aqueles em que o poder mais forte se concentra nas unidades subgovernamentais, ou seja, os estados membros são mais fortes que o governo central. Foram exemplos deste sistema confederado os Estados Unidos da América no período de 1776 a 1787. (BIDERMAN e ARVATE, 2005).

A transferência de poderes ao ente central é mínima, no limite necessário à consecução dos objetivos, e somente os estados atuam com o povo, o poder central mantém relacionamento somente os estados (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973).

Cada estado tem suas próprias leis, porém cede parte do poder de legislar em prol de uma legislação comum com os membros da confederação, objetivando vantagens, sem perder a soberania.

No Estado Federado o governo central tem o poder mais forte que os estados-membros e, a constituição federal define as regras e atribui a cada esfera subnacional algum grau de autonomia. Os entes federados possuem capacidade legislativa e têm receita própria.

Como se pode observar pelas definições de estado unitário, confederação e Estado federado, tais organizações, basicamente, se diferenciam pela relação entre o governo central e as unidades subnacionais, conforme demonstrado no quadro 1.

TIPO	GOVERNO CENTRAL	UNIDADES SUBNACIONAIS
Unitário	Poder soberano centralizado. Controle das decisões. Tem uma constituição	Sem poder constitucional estabelecido sem autonomia, submetidos ao poder central
Confederação	Atua como coordenador de ações. Tratado internacional. O pacto é dissolúvel	Os estados são soberanos.
Estado Federado	Poder soberano. Tem uma Constituição	Certa autonomia

Quadro 1 - Relação de autonomia e soberania

Fonte: Elaboração da autora com base em Araújo; Horta e Considera, (1973).

2.1 Federalismo

A palavra federação vem do latim (*foederatio*) e significa aliança, acordo, pacto, contrato. É a forma de estado que consiste na união de vários estados num só, cada um dotado de certa autonomia e independência, mas subordinado a uma constituição única, é a forma de governo mais adotada em governos democráticos.

O pacto federativo é a união de entes federados (estados e municípios) com relativa autonomia e submetidos a um poder central - a União, dotado de soberania e visa compor um estado harmônico, amenizando distorções, com o intuito de promover um desenvolvimento equitativo dos entes federativos otimizando o desenvolvimento econômico.

O federalismo, que tem como princípio básico a descentralização, está presente em vários países do mundo. O ordenamento jurídico de cada país federalista é determinado pela distribuição de competências entre os estados, e municípios, seja política, econômica ou administrativa.

2.1.1 Princípios do Federalismo

Segundo Amaral Filho (1999), o Federalismo deve conter quatro princípios básicos:

- **Autonomia** - refere-se a auto-gestão garantida pela constituição aos entes federados, a consequência de tal princípio é a descentralização do poder fortalecendo os entes federados.
- **Cooperação** - refere-se a responsabilidade de cada ente federado na gestão do país inteiro, ou seja visa ao equilíbrio do grupo.
- **Equilíbrio estrutural** – refere-se a busca de uma distribuição mais simétrica da localização industrial e dos choques econômicos,

minimizando disparidades regionais entre os entes federados, objetivando a redução da desigualdade.

- **Coordenação** - (principalmente a fiscal-financeira) refere-se a utilização de meios de estrutura institucionais e regras que induz à cooperação convergente entre os entes federados, levando a estabilização macroeconômica, ou seja, tal princípio se manifesta por meio de políticas fiscais monetárias e financeiras, objetivando corrigir o conflito entre as partes federadas, permitindo um melhor ambiente para a estabilização, buscando o equilíbrio macroeconômico.

Complementa Amaral Filho (1999) que os dois primeiros princípios referem-se as esferas subnacionais, e somente os dois princípios são insuficientes para a sustentar o federalismo, enquanto sistema.

Acrescenta, ainda, que o exercício da maximização do princípio da autonomia, que tem cada ente federado, deverá ser compensado pelo princípio da cooperação, que visa ao equilíbrio do país como um todo, pois, caso contrário, as unidades federadas com mais vantagem de tirar benefícios da autonomia podem transferir para os demais entes federados os resultados negativos dessa maximização, ou seja do próprio bem-estar.

Os dois últimos princípios devem estar sob a responsabilidade do governo federal, que tem como objetivo manter a coesão interna da federação.

2.1.2 Funções Econômicas do Governo

Para o conhecimento do federalismo é importante conhecer as funções econômicas que desempenha o governo, classificadas por Musgrave (1976), são elas:

- **Alocar recursos** – refere-se a necessidade da União intervir na economia, objetivando otimizar resultados, em organização federais, está relacionada ao grau de descentralização concedida aos entes

federados, a alocação de recursos de submete ao princípio da subsidiariedade, que defende que a maior quantidade possível de bens públicos deve ser ofertada pelos governos subnacionais.

- Distribuir renda e riqueza – refere-se a forma de repartir a riqueza entre os governos subnacionais e entre indivíduos.
- Garantir a estabilização econômica – refere-se da função do governo central, em institucionalizar políticas macroeconômicas visando a estabilização.

Desta forma, as relações fiscais intergovernamentais do federalismo são realizadas entre esferas cada uma com receita própria, Musgrave (1976) denomina de *finanças multiníveis*.

2.1.3 Federalismo no Brasil

O federalismo no Brasil foi idealizado no federalismo norte-americano, porém, diferentemente deste, nasceu de maneira inversa, foi criado por decreto de baixo para cima. A República Federativa foi instaurada, provisoriamente, no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, e desde o seu surgimento, é caracterizada por um movimento pendular entre centralização (regime autoritário) e descentralização (AMARAL FILHO, 2008).

Para que se possa entender melhor o estágio atual do federalismo no Brasil é interessante traçar uma linha do tempo dos pactos federativos, através das constituições ao longo dos anos, desde o seu surgimento com a república, passando pelo regime militar autoritário até constituição de 1988.

➤ CONSTITUIÇÃO DE 1891

Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil institucionalizando a Federação como forma de governo,

caracterizado por duas esferas de poder, a Federal e a Estadual, com competências próprias. A referida constituição não previu competência tributária aos municípios, cabendo aos estados se organizarem discricionariamente de forma a garantir a autonomia municipal.

As antigas províncias transformaram-se em entes federativos dotados de autonomia no cenário político-econômico, permitindo os estados eleger seus próprios governadores e arrecadar impostos, por sua vez, o poder central e a soberania foram concedidos a União. Rui Barbosa em uma de suas declarações afirmou: “Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”.

A carta magna de 1891 objetivava fortalecer os estados, cabendo o imposto de exportação aos estados e o de importação à união. Na época os impostos de importação (federal) e exportação (estadual) eram os mais robustos e representavam mais da metade das receitas federais e estaduais separadamente (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973).

A união através da lei 4.625, de 31 de dezembro de 1922, instituiu a cobrança do imposto sobre o consumo e a renda. O imposto sobre o consumo denominou-se de IVM – Imposto sobre vendas mercantis e insidia sobre as operações de venda.

A revolução de 1930, a grande depressão, a crise cafeeira foram os principais alçozes para o movimento de contração, os estados sem poder econômico para administrar a crise abriu espaço para o poder federal entrar em cena, tal situação permaneceu até 1946.

Os impostos incidentes no comércio exterior progressivamente perderam representatividade em 1930, cada um deles respondia por menos da metade da receita tributária de sua respectiva esfera (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1976).

➤ CONSTITUIÇÃO DE 1934

A constituição de 1934 objetivou reequilibrar a relação entre estados – membros e governo federal, ampliando as relações intergovernamentais, fortalecendo a autonomia municipal, estabelecendo impostos exclusivos municipais e eleição de prefeitos e vereadores.

A referida carta magna e diversas leis da época promoveram importantes alterações na estrutura tributária do país, principalmente na esfera estadual e municipal são elas:

- Sistema de partilha da receita de impostos entre diferentes esferas de governo;
- O imposto de vendas mercantis (IVM), que era da competência da união, passou a ser estadual, foi ampliada sua abrangência, passando a incidir sobre as operações de venda e consignações, denominado-se de IVC;
- Os estados teriam competência para decretar o imposto de exportações (10%) e somente iria incidir em operações para o exterior (antes tal imposto incidia sobre operações interestaduais);
- Os municípios teriam a competência de decretar imposto de licenças, imposto predial e territorial urbanos, imposto sobre diversões públicas e imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, além de taxas sobre serviços municipais.

Esta constituição teve vida curta, porém as características foram mantidas nas duas próximas constituições, tais como: imposto de competência privativa dos municípios, criação do imposto sobre vendas e consignações, estabelecimento de teto às alíquotas do imposto de exportação, instituição de imposto sobre a renda (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973).

➤ **CONSTITUIÇÃO DE 1937**

A constituição de 1937 centralizadora consolidou o predomínio do governo federal sobre estados e municípios.

O Decreto-Lei nº 1.202, de abril de 1939, que tratava sobre os estados e municípios transformou os governos subnacionais *em coletividades territoriais descentralizadas*, ou seja, os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente, subordinados ao poder central.

Segundo Varsano (1996) em 1940, a Lei Constitucional nº 3 vedou aos estados o lançamento de tributos sobre o carvão mineral nacional e sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e a nº 4 incluiu na competência privativa da União o imposto único sobre a produção, o comércio, a distribuição, o consumo, a importação e a exportação de carvão mineral e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem.

O período Vargas marcou o federalismo brasileiro pela centralização dos poderes executivo e legislativo nas mãos do presidente da república, como também uma representação dos estados menores no congresso nacional.

➤ **CONSTITUIÇÃO DE 1946**

Segundo Santos (2001) a carta Magna de 1946, sem deixar de favorecer a União ampliou a base tributária dos municípios tanto federal quanto estadual, recuperando os princípios federativos, estabelecendo autonomia para os estados e municípios.

Dois novos impostos são adicionados à esfera municipal: imposto do selo municipal e o imposto de indústrias e profissões, o último pertencente anteriormente aos estados, mas já arrecadado em parte pelos municípios.

Conforme Callado (2005):

A partir de 1948, 12% das receitas do imposto único sobre combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e mineral, arrecadado exclusivamente pela União desde 1940, passam a ser transferidas aos municípios onde o imposto foi gerado. Através de diferentes formas a constituição de 1946 procurou enfatizar a importância da arrecadação de impostos ser devolvida aos municípios que tinham atividades geradoras de impostos.

As principais alterações da referida constituição foram:

- O imposto sobre combustíveis dos estados passaram para a esfera federal e desapareceu o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais da esfera municipal;
- Sistema de transferências - 10% do produto da arrecadação do imposto de renda igualmente repassado aos municípios, excluindo os municípios das capitais. Tal repasse era vinculado, pelo menos a metade dos recursos deveria ser aplicado no setor rural.

O critério das transferências foi fundamentado num raciocínio distorcido, que não levava em conta o princípio da equidade. Foram desconsideradas as diversas diferenças entre os municípios, assim os municípios menos populosos passaram a receber mais recursos, tornando o sistema de repasse injusto. Ainda mais, induziu a multiplicação de municípios, pois bastava criar um município, que os recursos já estariam disponíveis, sem nenhum esforço.

Segundo Callado (2005):

É interessante notar que todas essas transferências, criadas e regulamentadas pela constituição de 1946, ao mesmo tempo em que procuravam desencadear um processo maior de descentralização, também visavam limitar a aplicação dessas receitas por parte dos estados e municípios, através da vinculação a determinadas despesas. Com isso, o processo de descentralização propiciado pela Constituição de 1946 é feito com uma certa desconfiança das possibilidades dos poderes locais em alocar os recursos da forma mais eficiente.

➤ CONSTITUIÇÃO DE 1967

Os militares promulgaram uma nova constituição somente em 1967, muito embora tenham feito várias emendas à constituição de 1946, a reforma tributária de 1966 concentrou os tributos mais importantes na esfera federal, em detrimento aos estados e municípios. A União passou a transferir recursos as esferas subnacionais através de transferências negociadas, Nesse período militar, o federalismo foi fortemente atingido, o poder político-econômico estava centralizado na esfera federal, esta situação durou até 1980.

A Reforma Tributária de 1966, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº. 1 de 1969 centralizaram recursos e competências na esfera federal de governo, reduzindo a participação dos Estados e Municípios nos impostos federais, gerando dependência, dificultando a autonomia estadual e municipal, promovendo a maior centralização de recursos públicos e de poder político nas mãos da união (SOUZA, 2009).

Resumindo, a Constituição de 1967 ficou marcada:

- Centralização da arrecadação na esfera federal;
- Criação do ICM – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive lubrificantes, em substituição ao imposto de vendas e consignações;
- Implantação de repasse de devolução tributária do ICM para os municípios;
- Mecanismo de partilha com fins distributivos, não condicionados, parte dos impostos federais IPI e IR destinado ao fundo de participação dos municípios – FPM, que seria repassado para os estados e municípios com o objetivo de harmonizar os desequilíbrios fiscais das esferas sub nacionais;

- Implantação de mecanismo de alocação de receitas federais para investimentos, caracterizado por forte vinculação setorial e funcional – as devoluções tributárias dos impostos sobre combustíveis, energia elétrica, minerais e comunicação que se destinavam às empresas públicas federais, estaduais e municipais;
- Estados e municípios não teriam a autonomia de fixar alíquota dos impostos que cobravam;
- O governo federal passou a vincular as despesas dos estados federados às receitas, seja própria seja transferida.

É interessante perceber que apesar de todo o autoritarismo e centralização de poder na esfera federal da época da ditadura, foi implantado o sistema de transferência intergovernamentais, através dos fundos de participação: FPE – Fundo de Participação dos Estados e FPM – Fundo de Participação dos Municípios e fundos compensatórios, beneficiando os estados mais pobres e os municípios menos populosos visando a equalização estrutural.

➤ **CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Constituição Federal de 1988 retomou a descentralização com ênfase na redistribuição dos tributos a favor dos estados e município, fortalecendo assim o federalismo e democratização. Os estados e municípios foram beneficiados em vários aspectos, além de garantir a manutenção de vários instrumentos anteriormente estabelecidos, as alterações promoveram maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior com uma descentralização de recursos e atribuições.

O Município adquiriu a qualidade de ente federativo, o que não ocorria antes. E segundo Giambiagi e Além (2003):

A constituição de 1988, concedeu aos governos sub-nacionais competências tributárias exclusivas – incidentes sobre bases econômicas

consistentes e abrangentes – e autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar os recursos, podendo, até mesmo, fixar as alíquotas dos impostos.

As alterações feitas pela Constituição 1988 constituem a mais importante mudança introduzida no sistema tributário após a implantação da reforma de 1967.

As várias forças que levaram às atuais características da Federação Brasileira já atuavam bem antes da constituição de 1988. A reforma de 1967, promovida pelo regime militar, instaurou um mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, ao mesmo tempo em que promoveu a concentração das competências tributárias da união.

Segundo Sousa (2009) as alterações da Carta Magna de 1988 que mais marcaram, além de outras foram:

- Criação do ICMS como resultado da fusão do ICM da competência estadual com vários impostos anteriormente federais, ampliando a base do antigo ICM.
- Maior liberdade aos estados para determinar os critérios de cobrança do ICMS e total liberdade no seu uso, limitando somente o percentual de transferência de 25% para os municípios.
- Incremento do percentual das transferências dos impostos federais que constituem os fundos de participação, esses fundos adotam uma fórmula que redistribui os recursos de acordo com o tamanho da população e a renda per capita, o que beneficia os estados mais frágeis economicamente.

Para Farage *et al.* (2006), apesar da redemocratização de 1988, “persistiram dois grandes problemas do federalismo brasileiro: a inadequação entre encargos e a arrecadação própria de cada nível de governo e a ausência da partilha horizontal entre governos subnacionais”.

O Federalismo no Brasil percorreu uma trajetória árdua, através dos pactos federativos, ora centralizado, marcados profundamente pelas constituições de 1934 e 1967, ora descentralizado, com as constituições de 1946 e 1988. Observando a história do federalismo brasileiro com olhos otimistas, sem levar em conta os efeitos nocivos das crises fiscais e outros, atingimos com a constituição de 1988, um grau de democracia e uma evolução considerável nunca vistos anteriormente.

Com relação às transferências intergovernamentais, a evolução foi também marcante. Em 1934 elas foram instituídas, na constituição de 1946 tal sistema tornou-se sistematizado e de forma igualitária. Com a reforma de 1967 implantou-se o primeiro sistema de transferência com caráter redistributivo, através do fundo de participação dos estados e o fundo de participação dos municípios. Na constituição de 1988 o sistema de partilha brasileiro evoluiu de um sistema vinculado para sistema com maior liberdade de seu uso.

2.2 Descentralização

A seguir serão analisados os fundamentos da descentralização, como também os problemas advindos de tal estrutura na função alocativa, distributiva e função estabilizadora.

Segundo Giambiagi e Além (2003), as razões que justificam a descentralização fiscal são: fatores geográficos; fatores econômicos; fatores Culturais, políticos e institucionais.

As justificativas de ordem econômica para a descentralização estão relacionadas aos ganhos em termos de eficiência alocativa. Alocar os recursos com eficiência é o objetivo do processo de descentralização. Desta forma, é necessário determinar o ente federativo que irá administrar melhor as receitas, gastos, transferências e outras funções públicas.

É necessário definir os bens e serviços públicos que devem ser fornecidos de forma centralizada e os que devem ser fornecidos de forma descentralizada, objetivando sempre a eficiência do processo.

Os defensores da descentralização acreditam que os serviços públicos seriam mais eficientes se as esferas subnacionais administrassem os serviços públicos e impostos estando mais perto dos eleitores, pois teriam mais sensibilidade quanto às necessidades e preferências locais, cabendo à união os serviços que beneficiassem o país como um todo – exemplo: gastos com segurança nacional e infra-estrutura de transporte. Havendo, no entanto, superposição entre as esferas governamentais no fornecimento de alguns serviços públicos, tais como saúde e educação. O governo central financiaria parte desses serviços, através de transferências.

As justificativas para a descentralização envolvem fatores políticos relacionados não só à promoção da democracia participativa, mas também à preservação de identidades territoriais. A descentralização propicia maior interação social na medida que os cidadãos se interessam com os rumos da sua cidade, isso faz com que os governos adotem uma política mais transparente.

Quanto maior a área territorial, mais se obtém ganho de eficiência com a descentralização. Um país com grandes dimensões territoriais dificilmente logrará eficiência na administração com um governo centralizado. Desta forma, fica mais simples para os governos subnacionais prestarem serviços públicos à sociedade local do que para o governo central.

2.2.1 Problemas Provenientes da Descentralização

De acordo com Giambiagi e Além (2003), os que se posicionam a favor da descentralização tributária e fiscal argumentam que tal estrutura pode levar a conflitos entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do setor público a saber:

a) Função alocativa

Em países com grandes diferenças econômicas regionais, a capacidade dos governos subnacionais em fornecer bens e serviços públicos a população varia de uma região para outra, acarretando êxodos de pessoas para as regiões com maior potencial econômico e com melhores serviços públicos.

Acrescentam Giambiagi e Além (2003):

Tendo em vista que o fornecimento de determinados bens públicos básicos, como educação e saúde de forma insuficiente pode prejudicar as perspectivas de desenvolvimento do país no longo prazo, a descentralização desse tipo de gastos poderia implicar custos de eficiência significativos.

b) Função distributiva

A experiência internacional aponta que a política mais ajustada para atuação do governo é: uma política centralizada, aplicada pelas esferas subnacionais com um certo grau de autonomia, havendo cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Além disso, se as políticas redistributivas fossem desempenhadas pelas esferas subnacionais e se algum município adotasse melhores políticas que outro, poderia haver êxodo de pessoas para o município que oferecesse melhores recursos.

Giambiagi e Além (2003, p. 310) acrescentam que em:

Regiões com grandes disparidades econômicas, que se diferenciam pela capacidade de arrecadação própria, uma maior descentralização favorece as regiões economicamente mais fortes, ao mesmo tempo em que reduz o espaço para ampliação das transferências do governo central que beneficiam as unidades federativas mais fracas.

Giambiagi e Além (2003, p. 310) complementam ainda:

Em países com regiões economicamente muito desiguais, a descentralização pode favorecer estados e municípios economicamente mais fortes e desfavorecer os economicamente mais fracos. Neste caso as transferências intergovernamentais entram em cena para amenizar as diferenças econômicas, e tentar corrigir as diferenças.

c) Função estabilizadora

Ações dos governos subnacionais podem influenciar a demanda agregada da economia como um todo, podendo prejudicar os objetivos macroeconômicos do governo federal. Logo, quanto maior for a descentralização, maior a necessidade de políticas visando a estabilização (cooperação vertical).

A descentralização dos gastos vem sempre acompanhada de um aumento da capacidade arrecadatória própria das unidades subnacionais. Porém, muitas vezes, isso não acontece, devido a razões políticas, de eficiência e equidade, e a receita tributária própria não é suficiente para arcar com as demandas da população, ficando estas unidades subnacionais dependentes de recursos das transferências intergovernamentais para complementar as receitas.

A literatura indica que governos que dependem majoritariamente da receita própria para realização dos seus gastos tendem a ter maior responsabilidade, apresentando menores déficits do que os governos que dependem principalmente de transferências.

As esferas de governos competem entre si pelas transferências intergovernamentais, incentivos, investimentos, tendendo otimizar a eficiência do sistema, só que, argumentam Giambiagi e Além (2003, p. 311), a concorrência não necessariamente melhora a eficiência do sistema como um todo, pois a concorrência horizontal, com o intuito de atrair empresas e investimentos à região oferecem incentivos fiscais desencadeando a “guerra fiscal” entre os estados, nociva ao equilíbrio macroeconômico.

2.3 Transferências Intergovernamentais

Serão analisadas a seguir as transferências intergovernamentais, conceito, classificação, objetivos, como também as transferências constitucionais, com ênfase na cota-parte do ICMS, traçando uma trajetória desde o início, com a criação do ICM em 1967, até os dias atuais.

Serão também analisados os critérios de repasse da cota-parte do ICMS, com considerações importantes a respeito do peso majoritário de 75% sobre o valor adicionado e de 25% do critério estadual.

As transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).

As transferências intergovernamentais compõem um elemento importantíssimo no pacto federativo, principalmente em países com grande heterogeneidade econômica, regional e demográfica, como no caso do Brasil. Tais disparidades fazem a União repassar parte de suas receitas tributárias para os demais entes federados (Estados e municípios), objetivando reduzir desequilíbrios entre a capacidade de arrecadação local e a demanda por bens e serviços públicos.

Como observa Cialdine (1997) as transferências intergovernamentais são oriundas da centralização de competências tributárias na esfera federal e a conseqüente descentralização das responsabilidades às esferas subnacionais, acarretando assim desequilíbrios verticais e horizontais. Acrescenta, ainda, que as transferências objetivam:

- Criar fundos para permitir os governos subnacionais prestar serviços públicos a sociedade;
- Permitir que os fundos cresçam proporcionalmente ao incremento das demandas sociais;
- Reduzir as desigualdades sociais (inter e interregionais), repassando maiores recursos às esferas subnacionais que mais pobres;
- Gerir as transferências com custos administrativos minimizados;
- Incentivar o gasto eficiente pelo governo local.

As transferências intergovernamentais, que têm por objetivo corrigir os problemas de desequilíbrios verticais e horizontais, contribuem para melhoria da eficiência do sistema tributário, minimiza a ineficiência na oferta de serviços públicos locais e equalizam as jurisdições, amenizando as desigualdades dos entes federativos.

Desequilíbrios verticais referem-se a descompassos entre a capacidade de tributar e as responsabilidades de gastos entre os diversos níveis governamentais. Isso ocorre devido ao fato de que alguns tributos são melhor administrados em nível central e algumas despesas em nível local. De um modo geral, a política de gastos é melhor desenhada e controlada pelos governos locais, pois estão mais próximos dos cidadãos e de suas necessidades básicas.

Desequilíbrios horizontais são relativos a governos situados no mesmo nível de hierarquia, refletindo as diferenças inter-regionais de renda. Dessa forma, regiões mais ricas e com uma base econômica mais desenvolvida deverão ter maior arrecadação que será repassada às regiões com menor potencial econômico.

Transferências verticais são aquelas partilhas de recursos entre diferentes esferas de governo, importantíssima para o federalismo é exemplo de cooperação

vertical entre as unidades federadas, com recursos repassados da União para estados e municípios, como também de estados para municípios.

Para Farage *et al.* (2006), transferências horizontais são aquelas partilhas entre as mesmas esferas de governo. No Brasil não se constata a existência de um sistema de transferências horizontais, como existe de forma clara na Alemanha.

2.3.1 Classificação

Prado, Quadros e Cavalcanti (2003) classificam as transferências intergovernamentais segundo os atributos mais importantes:

a) Objetivos de ordem técnico-tributária: Devolução tributária

O ente federado assume o papel de arrecadador substituto, ou seja, a função de arrecadar o montante do imposto é do ente federado superior, porém o ente federado inferior recebe uma parcela dos recursos diretamente relacionada à sua capacidade fiscal, ou seja, à parcela da base tributária contida em seu espaço territorial, em conformidade com a legislação vigente. São exemplos de devolução tributária cota- parte do ICMS , do IPVA, arrecadados pelo estado e IOF ouro e o ITR arrecadados pela União .

É interessante destacar, no caso da cota-parte do ICMS, que 75% que incide no valor adicionado é devolução tributária, o restante 25%, que a constituição deixa a critério da lei estadual, tem caráter redistributivo.

b) Objetivo de equalização: transferências redistributivas

Neste caso o ente federado superior, objetivando atenuar os desequilíbrios entre jurisdições, redistribui parte do montante arrecadado às esferas inferiores, complementando assim o montante da receita orçamentária.

Tais transferências redistributivas correspondem a fluxos de recursos que não guardam relação com as bases tributárias regionais.

A transferência redistributiva segue alguns parâmetros tais como: população, receita per capita e renda per capita. São exemplos de transferências redistributivas, Fundo de participação de estados (FPE) e Fundo de participação dos municípios (FPM).

c) Viabilização de políticas setoriais

Esta modalidade de transferência caracteriza-se por ser setorial ou funcionalmente seletiva, ou seja, por destinar-se a determinados objetivos definidos pelos governos de níveis superiores ou a eles atribuídos no pacto federativo, geralmente estas transferências são condicionadas.

d) Transferências no orçamento cedente: legais versus discricionárias

Transferências legais - São aquelas que estão previstas em lei ou na constituição Federal.

Transferências discricionárias - São aquelas que provêm de negociação entre o ente federativo superior e os governos subnacionais e seus representantes no parlamento. Tais transferências a princípio não têm correlação com as transferências legais, sua função é complementar e auxiliar as transferências legais pois são mais flexíveis em situações excepcionais de curto prazo.

e) Transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas

Aqui a análise se fundamenta pelo grau de condicionalidade da utilização pelos orçamentos dos governos subnacionais.

Transferências livres – O ente federativo beneficiário da transferência tem autonomia quanto à destinação do recurso. Estas transferências objetivam equalizar

o poder de gasto entre jurisdições sem afetar a autonomia do processo orçamentário dos governos subnacionais. Elas são adequadas para ações de natureza redistributiva quando a federação em questão enfatiza maior liberdade de escolha pelas comunidades e governos locais

Transferências vinculadas - O ente federativo beneficiário já recebe a transferência com a destinação previamente estabelecida, ou seja, a alocação dos recursos é condicionada à aplicação em programas antecipadamente selecionados pelo ente federativo superior.

Transferências condicionadas tendem a propiciar maior uniformidade nos padrões de dispêndio *per capita* entre jurisdições caracterizadas por elevada heterogeneidade econômica e social. Para complementar, Cialdini (1997) afirma que estas transferências são comuns em educação, transportes e assistência a saúde obedecem diversos critérios para que sejam operacionalizadas.

2.3.2 Transferências Constitucionais

Segundo Biderman e Arvate (2005) a constituição de 1988 estabeleceu as seguintes transferências:

a) As transferências da União para os Estados

- 21,5% da arrecadação do imposto de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) pertencem aos estados – FPE;
- 10% da arrecadação do IPI são destinados aos estados exportadores, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados- IPI exportação;
- 30% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras referente ao ouro – IOF – ouro;

- 20% da arrecadação de quaisquer novos impostos criados após a constituição de 1988, em virtude da competência residual da União.

b) As transferências da União para os municípios

- 22,5% da arrecadação do imposto de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) pertencem aos municípios – FPM;
- 70% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras referentes ao ouro – IOF- ouro;
- 50% imposto da arrecadação do imposto territorial rural.

c) As transferências constitucionais dos estados para os municípios

- 25% da arrecadação do imposto sobre imposto de circulação de mercadorias e serviços de comunicação e transporte – cota-parte do ICMS;
- 50% da arrecadação do imposto sobre propriedade de veículos automotores – cota-parte do IPVA;
- 25% da transferência que o estado receber da cota-parte do IPE-Exportação.

A constituição de 1988 estabeleceu que imposto de renda retido na fonte dos funcionários públicos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, seja receita tributária de cada ente federado.

Em 1996 foi instituída a lei complementar nº 87, lei Kandir, que determinou isenção do ICMS sobre produtos primários, semi-elaborados destinados à exportação, objetivando reduzir o preço final da exportação, fazendo com que os produtos brasileiros tivessem maior competitividade no mercado internacional. Para

compensar as perdas financeiras do estado, a união passou a ressarcir os estados pelo ICMS que deixaram de recolher, por ocasião da exportação.

Em 1998 foi criado o Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – FUNDEF, conforme artigo 60 das disposições constitucionais transitórias – Lei 9.496, aprovada pelo congresso nacional.

A Emenda Constitucional n.º 53/06, criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - aprovada em 06 de dezembro de 2006, que objetiva proporcionar elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

Para Birdman e Arvate (2005), a lei Kandir e FUNDEF (B) são constitucionais, mas há controvérsia quanto a dessa classificação, pois essas transferências não são exatamente partilha de receita tributária, e no caso do FUNDEF (B) há vinculação de gasto para educação.

As razões para incluí-las como transferência constitucional é que há uma partilha implícita de receita tributária, na lei Kandir repasse de perdas e no FUNDEF (B) as fontes de receita originam no ICMS e nos fundos de participação.

As transferências intergovernamentais legais são transferências com um fim específico, como, por exemplo, o salário-educação e dos fundos constitucionais.

Abaixo na figura 3.1 será demonstrado o fluxo das transferências constitucionais da união para os estados, da união para os municípios, da união para os estados e dos estados para os municípios.

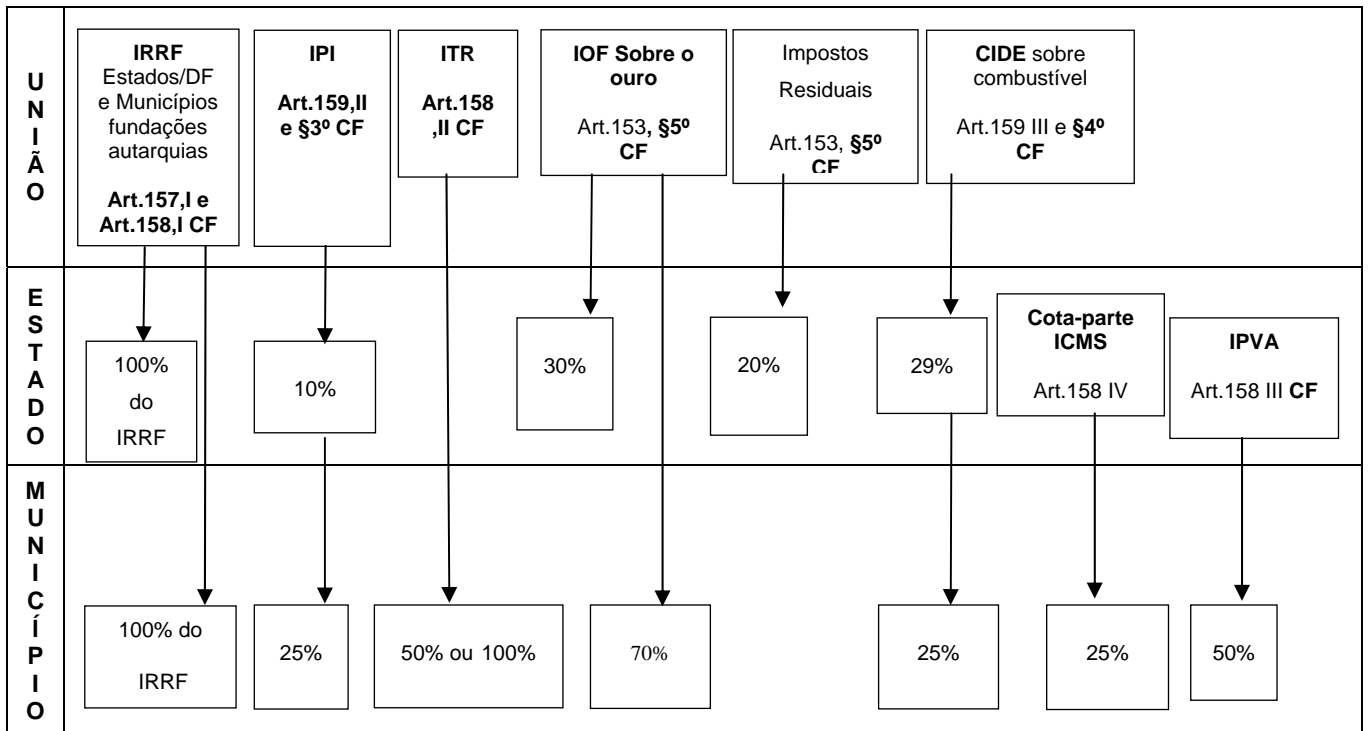


Figura 1 - Transferências Intergovernamentais – artigos 157 a 162 da Constituição Federal
 Fonte: Adaptação da autora - Direito Tributário I- constituição Federal: A competência tributária, suas espécies características e limitações – editora Elsevier- Cláudio Borba.

2.3.3 A Cota-Parte do ICMS

A cota-parte do ICMS é uma transferência vertical significativa, em que o governo estadual transfere 25% da arrecadação do ICMS aos municípios. Tal repasse está definido no artigo 158, IV, da Constituição Federal de 1988.

A cota-parte do ICMS foi institucionalizada em 1967, nessa época era utilizado o critério do valor adicionado para distribuir a parcela pertencente aos municípios. De 1972 a 1980, o critério utilizado foi integralmente com base no VA gerado no município. A partir de 1980, foi adotado o critério híbrido valor adicionado (devolutivo) e critérios estabelecidos por lei estadual, na proporção de 25% da cota-parte (redistributivo), permanecendo desta forma até os dias atuais.

Assim, a distribuição do total dos 25% do produto da arrecadação do ICMS obedece aos seguintes critérios:

- 75% referente ao valor adicionado 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;
- 25% ficando a critério dos estados, no caso do Ceará, atualmente a Lei Estadual 14.023, de 17 de dezembro de 2007 regula esta parcela, conforme veremos adiante.

O peso majoritário da cota-parte do ICMS, 75% incidente no valor adicionado tem caráter devolutivo², pois a parcela da arrecadação está diretamente relacionada com a capacidade fiscal e com o nível de desenvolvimento e renda gerada do município, e os 25% a critério dos estados tem caráter redistributivo, visando atenuar os desequilíbrios de capacidade de gasto entre as jurisdições com pequena capacidade econômica.

A seguir será traçado uma linha do tempo desde o surgimento da cota-parte do ICMS com a reforma tributária de 1967 até os dias atuais.

➤ **Reforma Tributária de 1967**

A Reforma de 1967 criou o ICM, em substituição ao antigo IVVC e institucionalizou o sistema de partilha (do ICM) com caráter devolutivo, foi definido que 20% da arrecadação do ICMS deveria ser repassado aos municípios.

➤ **Decreto-Lei 1.216/72**

O Decreto Lei 1.216/72, regulamentou o repasse da cota-parte e instituiu a figura do Valor Adicionado - VA, como sendo a diferença entre o valor mercadorias saídas e o valor das mercadorias entradas.

² Estão nessa classificação de transferência devolutiva cota –parte do ITR, cota-parte IOF ouro, cota-parte IPVA.

A cota-parte do ICM deveria ser distribuída na proporção do VA resultante das operações de circulação de mercadorias realizadas no território de cada município. As operações deveriam entrar para o cálculo da cota-parte mesmo quando: o pagamento do imposto fosse antecipado ou diferido; o imposto fosse reduzido ou excluído em virtude de isenção; quando as operações não fossem sujeitas ao imposto em virtude da imunidade sobre o livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão, bem como sobre as operações com produtos industrializados destinados ao exterior, além de outros casos especificados na lei.

Antes deste não existia uma lei federal regulamentando o critério de partilha da cota-parte no ICM, cada estado adotava o critério próprio.

A partir do referido Decreto-Lei 1.216/72, com a criação do conceito de VA, a partilha passou a beneficiar municípios com maior desenvolvimento econômico, principalmente aqueles com parque industrial mais desenvolvido, provocando uma disputa entre os municípios, para a instalação de indústria.

O VA obtido na forma especificada, muito similar ao que é aplicado até hoje, considera para o cálculo, tanto as operações tributadas como as não tributadas, beneficiando os municípios, nos casos em que parcela significativa das operações realizadas em seu território não resulta em arrecadação do ICM(S). Portanto, o critério da cota-parte com caráter devolutivo não é vinculado ao município onde foi arrecadado o imposto, mas sim pelo critério da movimentação econômica das empresas estabelecidas no município, obviamente contidas no campo de incidência do imposto³.

O índice de participação dos municípios resultava da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada município e os valores adicionados totais do Estado nos dois anos civis imediatamente anteriores, procedimento adotado até hoje.

³ De acordo com o artigo 11 do Decreto-Lei 1.216/72, não havia empecilho à adoção de outros critérios, desde que mediante convênio, por prazo determinado, firmado como resultado da concordância de todos os municípios do estado

➤ **Emenda Constitucional nº 17/80**

Em 1980, houve um importante alteração nos critérios da cota-parte do ICM, através da Emenda Constitucional nº 17/80, que definiu que até 25% do critério de partilha poderia ser objeto de livre disposição por lei estadual. Respeitando o mínimo de 75% para o VA, os estados passaram a dispor de uma certa gerência para incluir outras variáveis para partilhar a cota-parte.

Desta forma, o critério da cota-parte passou a ser híbrido, 75% com caráter devolutivo e 25% com caráter redistributivo, permanecendo desta forma até os dias de hoje.

Após a Emenda Constitucional nº 17/80, paulatinamente, no Brasil muitas leis estaduais regularam os critérios de distribuição da cota-parte municipal do ICM(S). Os estados passaram a adotar critérios vinculados a variáveis econômicas, sociais, ambientais e de outra natureza, critérios esses objetivando diminuir a grande concentração referente ao critério do VA.

➤ **Constituição Federal de 1988**

A partir da Constituição de 1988, o ICM passou a ser ICMS sofrendo um aumento da base tributária do imposto e a parcela ICMS pertencente aos municípios passou de 20% para 25% com os mesmos critérios de partilha definido na Emenda Constitucional nº 17/80. Assim, a Constituição Federal dispõe que do produto da arrecadação do ICMS, 75% constituem receita dos estados e 25% dos municípios, cujos valores serão repassados a estes, de acordo com os índices de participação apurados, mediante os seguintes critérios: 3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços realizadas em seus territórios e, até 1/4, de acordo com o que dispuser lei estadual.

➤ Lei Complementar nº 63/90

A LC nº 63/90 regulamentou o art. 158 da CF. O § 1º do art. 3º dessa lei foi alterado pela LC nº 123/06, estabelecendo-se que:

Nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da CF, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta.

A Emenda Constitucional nº 14/96 criou o FUNDEF. Em decorrência disso, a partir de 1998 e até 2006, 15% da cota-parte dos municípios no ICMS foi retida para esse fundo, que, juntamente com outras fontes, compunha os recursos totais do fundo.

A Emenda Constitucional 53/06 criou o FUNDEB, cujos percentuais elevaram-se gradualmente até atingir 20% em 3 anos.

2.3.4 Considerações sobre o Valor Adicionado Fiscal – VAF

Considerando a Lei Complementar no 63/90, art. 3º, § 1º:

§1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 123, de 2006\)](#)

I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 123, de 2006\)](#)

II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 123, de 2006\)](#)

O § 2º do mesmo art. 3º estabelece que para efeito de cálculo do valor adicionado serão computadas

I - as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as alíneas a e b do inciso X do § 2º do art. 155, e a alínea d do inciso VI do art. 150, da Constituição Federal.

Conforme visto acima as operações, o valor adicionado – VA será de acordo com o resultado do movimento econômico do município no campo de incidência do ICMS, não refletindo necessariamente em arrecadação.

Conforme preceitua a LC nº 63/90, o índice do valor adicionado considera a média dos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração, com o propósito de evitar variações acentuadas. O resultado é multiplicado pelo peso atribuído ao critério do valor adicionado por parte do respectivo estado, ou seja 75%.

O percentual preponderante de 75% incidente sobre o valor adicionado tem efeito concentrador, pois prioriza o repasse para os municípios mais ricos. Se um município tiver um movimento econômico elevado com muitas indústrias e comércios, destacando-se dos demais, o que retrata a realidade brasileira, tal município, sem dúvida, ficará com uma fatia considerável do repasse, tornando o sistema de partilha concentrador, aumentando ainda mais a distância entre os municípios ricos e pobres.

O percentual de 25% do critério estadual, que os estados tem para formular políticas, inserido critérios redistributivas visando reduzir o efeito concentrador do VA, não são suficientes, diante do peso majoritário.

Segundo Baratto e Costamilan, (2007):

A concentração do VA, o fator que explica essa tendência é a própria natureza da variável, vinculada ao local da produção e não, por exemplo, ao local do consumo ou de residência da população. O VA guarda relação com o princípio de origem enquanto o consumo guarda relação com o princípio de destino. Quando o ICM entrou em vigor em 1967 a coordenação jurisdicional interestadual era regida pelo princípio de origem pura, de modo que o critério do VA ajustava-se à lógica tributária do imposto. O ICM e, depois, o ICMS foram ao longo dos anos gradativamente migrando para um sistema misto, dito de origem restrita, com o propósito de partilhar receita entre os estados, mediante a adoção de alíquotas interestaduais diferenciadas, inferiores às praticadas nas operações intra-estaduais. Assim, na prática, através das alíquotas interestaduais, obtém-se uma partilha automática de receita entre os estados, vinculada em parte ao local da produção e em parte ao local do consumo; ou seja, parcialmente regida pelo princípio de origem e parcialmente, pelo de destino. Observamos que, ainda no antigo ICM, o produto da arrecadação dos estados já guardava relação significativa não apenas com o local da produção, mas também com o consumo de cada estado.

A Constituição Federal de 1988 ampliou o campo de incidência do ICM, passando para o ICMS, incidindo sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, bem como sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, atividades com grande peso econômico, anteriormente de competência da União e que foram extintos. Desta forma, o critério baseado no VA ficou ainda mais concentrado.

Para desconcentrar a distribuição do ICMS entre os municípios e atenuar o efeito concentrado do Valor Adicionado, para algumas atividades, tais como de distribuição de energia elétrica, fornecimento de água e serviços de comunicação, o cálculo do Valor Adicionado é pelo princípio do destino, ou seja, pelo local do consumo. Vale lembrar que a LC nº 63/90 não é clara e nem detalhada quanto a esse procedimento.

2.3.5 Considerações sobre os 25% da Cota-Parte do ICMS - Lei Estadual

Vimos que a cota-parte era uma transferência integralmente devolutiva e que foi gradualmente se modificando. Em 1980, a cota-parte tornou-se um critério híbrido, composto por uma parte majoritária (75%), que manteve o caráter devolutivo, e outra parcela de 25%, a critério de lei estadual. Essa medida foi, basicamente, uma forma de reduzir o efeito concentrador do valor adicionado, permitindo que os estados incluíssem critérios que definissem importantes.

A Constituição Federal não estabelece ressalva quanto à escolha de critérios pela lei estadual. O estado tanto pode optar por critérios altamente redistributivos, beneficiando municípios pobres, como pode optar por reproduzir o critério do VA.

No próximo capítulo será apresentado um panorama do comportamento da cota-parte do ICMS no estado do Ceará, quais critérios o governo utilizou e quais utiliza para gerir esta importante transferência.

3. COTA-PARTE DO ICMS NO CEARÁ

Como discutiu-se anteriormente, a Constituição de 1988 reforçou a autonomia do Municípios. Um dos pontos foi o artigo 158, IV, que determina que os Municípios recebam 25% do ICMS arrecadado pelo Estado ao qual pertencam. Destes vinte e cinco por cento, três quartos, no mínimo, devem ser calculados na proporção do valor adicionado nas operações realizadas nos limites territoriais do Município e até um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual. O Organograma abaixo expõe a cronologia das Leis, Decretos e Portarias que estão relacionadas ao repasse da cota-parte do ICMS no Ceará.

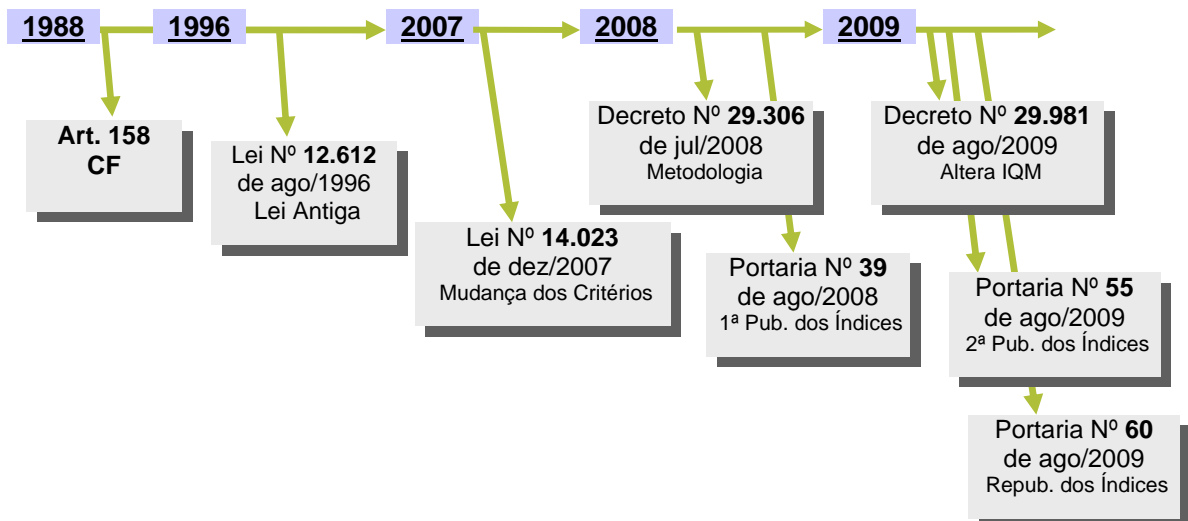


Figura 2 - Organograma das Leis, Decretos e Portarias da Cota-parte do ICMS do Ceará
Fonte:

O Estado do Ceará, seguindo o exemplo de outros estados brasileiros, como a Lei Robin Wood e o ICMS Ecológico, e em concordância com o modelo de Gestão Pública por Resultados⁴, modificou, através da Lei Nº. 14.023, de 17 de dezembro de 2007, o dispositivo da Lei Nº. 12.612, de 07 de agosto de 1996, os critérios para distribuição da parcela do ICMS pertencente aos Municípios cearenses. Holanda *et al.* (2007) afirma que esta mudança visava criar um mecanismo que tornasse mais equitativa e efetiva a distribuição da parcela de 25% da arrecadação do ICMS, a qual foi determinada a partir de critérios que visavam

⁴ Veja Baracho (2005) e Grieg-Gran (2000).

melhorias na gestão da educação, saúde e meio ambiente pelos Municípios. Os critérios anteriores, ao considerar variáveis como a população e gastos, concentravam a alocação de recursos, não visando à alocação eficiente ou ainda a distribuição equitativa no repasse dos recursos.

Esta nova metodologia está relacionada a literatura de incentivos, que 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 (HOLANDA *et al.*, 2007).

Conseqüentemente, o governo do estado publicou uma série de decretos regulamentando os critérios de apuração dos índices para repartição da parcela, tais como o Decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008, o Decreto Nº 29.586, de dezembro de 2008, e o Decreto Nº 29.981, de 31 de Agosto de 2009. Os índices de Qualidade Educacional, Qualidade da Saúde e Qualidade do Meio Ambiente foram calculados pelo IPECE e publicados através da Portaria Nº 39, de 29 de Agosto de 2008. O Texto para Discussão Nº 51 do IPECE, de Julho de 2007, e as Notas Técnicas Nº 32 e Nº 33, de dezembro de 2008, expõem e discute a metodologia do cálculo dos índices.

Esta mudança metodológica é uma quebra de paradigma no repasse de recursos do Estado do Ceará para os Municípios. Seguindo o Modelo de Gestão Pública por Resultados, deixa-se de incentivar os processos ou a administração dos Municípios para incentivar os resultados da gestão municipal. Outro exemplo de ferramenta da Gestão Pública por Resultados no Ceará é o Prêmio Ceará Vida Melhor⁵. Isto é, foca-se no monitoramento dos indicadores de resultados objetivados pela gestão estadual, ao invés de financiar gastos que podem não ser utilizados de forma eficiente. Além disso, a metodologia baseia-se na Teoria de Incentivos, amplamente desenvolvida no meio científico.

A lei estadual 12.612, de 07 de agosto de 1996, que vigorou até a apuração do índice de participação dos municípios para ser aplicado em 2008,

⁵ Veja Costa *et al.* (2009).

definia os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% do ICMS da seguinte forma:

- 75% referente ao valor adicionado fiscal;
- 5%, com base no tamanho da população;
- 12,5%, nos gastos com educação e
- 7,5%, de forma igualitária entre os municípios.

Como apresentam Holanda *et al.* (2007, 2008a, 2008b), os novos critérios de repartição dos 25% do ICMS não-vinculados ao valor adicionado foram estabelecidos pela lei estadual 14.023, de 17 de dezembro de 2007, que alterou os critérios da lei 12.612, de 07 de agosto de 1996, que passou a vigorar já para o cálculo do índice de participação da arrecadação do ICMS 2009, assim dispõe:

- 18% em função do índice municipal de qualidade educacional - IQE, ou seja, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da Rede Municipal, em avaliações de aprendizagem;
- 5% em função do índice municipal de qualidade da Saúde - IQS de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;
- 2% em função do índice municipal de qualidade do meio ambiente - IQM, formado por indicadores de boa gestão ambiental.

Através de um mecanismo que busca a efetividade e eficiência da utilização dos recursos públicos e uma maior equidade na distribuição da parcela de 25%, foi proposto mudar os critérios da distribuição dos recursos da cota-parte dos municípios no ICMS. Com o objetivo de estimular o direcionamento de investimentos e uma melhor gestão em áreas de maior interesse social para o estado, os municípios seriam incentivados a melhorar seus indicadores de resultados nas áreas da educação, saúde e meio ambiente, buscando direcionar a gestão pública da ênfase nos gastos para ênfase nos resultados.

Os quadros 2 e 3 a seguir apresentam comparativos entre os dois últimos critérios de rateio dos recursos do ICMS no Ceará, apresentado os fatores de ponderação de cada um dos critérios.

	Lei 12.612/96	Lei 14.023/07
Valor Adicionado	75%	75%
Equitativo	7,5%	-
População	5%	-
Educação	12,5%	18%
Saúde	-	5%
Meio Ambiente	-	2%

Quadro 2 - Comparativo das ponderações dos índices da Cota-parte do ICMS no Ceará

Fonte: Elaboração da autora com base na lei estadual 12.612/96 e lei estadual 14.023/07

Cota –Parte do ICMS	ANTES Lei 12.612/96	ATUALMENTE Lei 14.023/2007
Decretos	24.230/96	29.306/08 e 29586/08
Valor adicionado	75%- valor adicionado apurado pela SEFAZ com base nas informações da DIEF – Declaração de informações econômico- fiscais, transmitidas pelos contribuintes de regime de recolhimento Normal, Simples Nacional e Especial, obtido pela média dos índices, nos 2 anos civis imediatamente anteriores, resultante da relação percentual entre o valor adicionado apurado em cada município e o valor total do estado, das operações relativas ao ICMS.	75%- valor adicionado apurado pela SEFAZ com base nas informações da DIEF – Declaração de informações econômico-fiscais, transmitidas pelos contribuintes de regime de recolhimento Normal, Simples Nacional e Especial, obtido pela média dos índices, nos 2 anos civis imediatamente anteriores, resultante da relação percentual entre o valor adicionado apurado em cada município e o valor total do estado, das operações relativas ao ICMS
Educação	12,5%- TCM envia a SEFAZ dados de receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais e despesa realizadas na manutenção de ensino com educação. O índice será Proporcional à relação entre o somatório de tais despesas e receitas referente ao segundo ano imediatamente anterior ao da apuração.	18%- o Índice de Qualidade educacional – IQE é apurado pelo IPECE, com base nos dados fornecidos pela SEDUC referentes aos dois anos imediatamente anteriores em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem.
Saúde	Não era incluído na composição da cota-parte	5%- o Índice de Qualidade educacional – IQS é apurado pelo IPECE, com base nos dados fornecidos pelo SESA referentes a mortalidade infantil .
Meio ambiente	Não era incluído na composição da cota-parte	2%- O índice de Qualidade do meio ambiente é IQM é apurado pelo IPECE, com base nos dados fornecidos pelo SEMACE referentes a política de boa gestão.
Equitativo	7,5%- rateado em índice de igual valor	Não incluído na composição da cota-parte

Cota –Parte do ICMS	ANTES Lei 12.612/96	ATUALMENTE Lei 14.023/2007
	a todos os municípios.	
Populacional	5% - estabelecido pelo último censo populacional publicados pelo IBGE	Não incluído na composição da cota-parte

Quadro 3 - Comparativo dos critérios da Cota-Parte do ICMS no Ceará

Fonte: Elaboração da autora com base na lei estadual 12.612/96 e lei estadual 14.023/07

3.1 Valor Adicionado Fiscal - VAF

A Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará apura o Valor Adicionado Fiscal mediante informações:

- Da DIEF– Declaração de Informações econômico-fiscais, cujo período irá depender do regime de recolhimento da empresa – Do Registro da DIEF chamado Produtos Primários que contem o valor adicionado das Empresas que adquirirem produtos agrícolas, pastoris, extrativos minerais, pescados ou outros; Empresas de Transporte intermunicipal e interestadual; Empresas de Telecomunicação e Comunicação; Empresas de Energia; Serviço de utilidade pública de distribuição de água; Regimes Especiais - através de termo de acordo:
- Dos sistemas operacionais internos da SEFAZ apura o valor adicionado referentes a :
 - Operações com gado abatido no município - Sistema Receita;
 - Notas fiscais avulsas referentes a mercadorias a negociar ou com destino a outros Estados, notas avulsas destinadas às pessoas físicas, pessoas jurídicas não inscritas no CGF ou enquadrada como órgãos públicos - Sistema Controle de Mercadoria em Trânsito – COMETA e;
 - Autos de infração pagos decorrentes de omissão de vendas, falta de escrituração de nota fiscal de entrada, falta de emissão de documentos fiscais de saídas, falta de documentos fiscais no

trânsito de mercadorias ou prestações de serviços - Sistema Controle de Autos de Infração – CAF.

O contencioso tributário da SEFAZ-CE apura o valor adicionado relativo às operações que tenham sido objeto de Auto de infração julgado em definitivo relativamente ao ano base, nas hipóteses de omissão de venda, falta de escrituração de nota fiscal de entrada, documentos fiscais nas saídas de mercadorias ou prestação de serviços, de documentos fiscais no trânsito de mercadorias

Conforme preceitua a LC nº 63/90, o índice do valor adicionado considera a média dos dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração, com o propósito de evitar variações acentuadas. O resultado é multiplicado pelo peso atribuído ao critério do valor adicionado por parte do respectivo estado, ou seja 75%.

Em 2009, por exemplo, serão apurados os índices de participação que vigorarão em 2010, utilizando-se o valor adicionado de 2007 e 2008

$$IVA_i = \frac{MVA_i}{\sum_i MVA_i} \cdot 0,75$$

3.2 25% da Cota-Parte do ICMS – Critério Estadual

Esta seção irá esclarecer e questionar a metodologia que modificou o dispositivo da Lei Nº 12.612, de 07 de agosto de 1996, referente à definição dos critérios para distribuição da parcela do ICMS pertencente aos Municípios cearenses. A metodologia é apresentada no Decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008, e discutida em Holanda *et al.* (2007, 2008a) sobre os critérios de apuração dos índices de Qualidade Educacional, Qualidade da Saúde e Qualidade do Meio Ambiente. Os índices são calculados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia econômica do Ceará - IPECE e publicados através da Portaria até 31 de agosto para o repasse do ICMS do ano seguinte.

Holanda *et al.* (2007) afirma que a mudança tem o objetivo de criar um mecanismo que tornasse mais equitativa e efetiva a distribuição da parcela de 25% na arrecadação do ICMS, a qual foi determinada a partir de critérios que visavam melhorias na gestão da Educação, Saúde e Meio Ambiente pelos Municípios.

3.2.1 Índice de Qualidade da Educação - IQE

Segundo Holanda *et al.* (2008a) o Índice de Qualidade da Educação baseia-se em indicadores de fluxo e estoque da qualidade do ciclo inicial da educação básica 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 indicadores.

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 1/3 para o IQF e de 2/3 para o IQA. A seguinte fórmula representa o IQE:

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

3.2.1.1 Índice de Qualidade do Fundamental - IQF

O IQF é calculado a partir de uma variável que mede o fluxo dos estudantes, dado pela taxa de aprovação, e outra que mede a qualidade, dada pelo desempenho dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil ou SPAECE). Com o objetivo de criar um índice capaz de distribuir recursos monetários, as variáveis serão padronizadas na mesma escala, entre 0 e 1, e relativizadas em relação aos resultados dos outros municípios. São atribuídas as seguintes ponderações: i) 20% em relação à taxa de aprovação nas séries iniciais do Ensino

Fundamental; ii) 80% em relação ao desempenho dos estudantes em exames padronizados. Ainda, na variável relativa aos exames padronizados, existe um componente de nível e um de variação (ou avanço) a que são atribuídos diferentes pesos: 40% em relação à nota média dos alunos da 5ª série do Ensino Fundamental; 60% em relação ao avanço na nota média dos alunos da 5ª série do Ensino Fundamental.

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

$$IQF_i = 0,2 \underbrace{\frac{A_i}{\sum_i A_i}}_{\text{Parte 1}} + 0,8 \left(0,4 \cdot \underbrace{\frac{AP_i}{\sum_i AP_i}}_{\text{Parte 2}} + 0,6 \cdot \underbrace{\frac{\Delta AP_i^N}{\sum_i \Delta AP_i^N}}_{\text{Parte 3}} \right)$$

Na **parte 1** da fórmula do IQF, considera-se a variável que mede o fluxo dos estudantes na fase inicial da educação formal, A_i que é a taxa média de aprovação na 1ª etapa do EF, ou seja, nas cinco primeiras séries do ensino fundamental de nove anos do município “i”. Esse componente é relativo ao resultado dos outros Municípios, pois se divide pelo somatório de todas as outras médias de aprovação. Não se faz necessário a mudança de escala, pois essa variável já é um percentual. Nota-se que o peso é bem pequeno em relação aos outros componentes do IQF.

Na **parte 2**, temos a variável relativa ao nível de qualidade do ensino, o resultado padronizado da avaliação do ensino fundamental do município “i” no ano de ocorrência da avaliação, AP_i . Nota-se que essa variável também é relativa ao resultado dos outros municípios. Com o objetivo de criar uma variável de escala entre 0 e 1, a padronização é dada pela seguinte fórmula:

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

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:

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

A $Média_i$ é a média das notas dos alunos da 5ª série do ensino fundamental de nove anos do município “i” em Exames de Avaliação Padronizada, que é numa escala entre 0 e 500.

Visando levar em conta a dispersão dos resultados dentro do Município, 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. Ainda, devido o desvio-padrão causar um efeito expressivo sobre a distribuição dos resultados, multiplica-se o desvio-padrão por 0,5.

Como em ambos os exames padronizados utilizados, SPAECE e Prova Brasil, todos os estudantes deveriam ser avaliados, mas devido à possibilidade de haver uma considerável evasão ou abstinência dos alunos com pior desempenho em alguns Municípios, pondera-se pela razão N_{A_i}/N_{M_i} , ou seja, a taxa de frequência do exame. Onde 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 e 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 .

Ainda, AF_{MAX} é o AF_i do município que apresentou a maior média dentre os municípios brasileiros no exame Prova Brasil de 2005. Da mesma forma, AF_{MIN} é o valor mínimo possível para o AF_i de um município. Essas variáveis são responsáveis pela definição de quais serão os valores 0 e 1 da variável AF_i . O peso deste componente é bem superior ao da variável de fluxo.

Na **parte 3** considera-se a variável relacionada ao avanço na qualidade de ensino, onde ΔAP_i^N é a variação padronizada do resultado padronizado da avaliação do ensino fundamental do município “i” em relação ao ano anterior, visando deixar a variável numa escala entre 0 e 1, a variável 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 a média dos últimos 3 anos anteriores, que é calculada da seguinte forma:

$$\Delta AP_i = AP_{it} - AP_{it-1},$$

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

Ainda, ΔAP_{MAX} é a maior dentre as variações dos resultados padronizados das avaliações dos municípios cearenses e ΔAP_{MIN} é a menor dentre as variações dos resultados padronizados das avaliações dos municípios cearenses.

Uma das principais conclusões que podem ser tiradas desta fórmula é que ela não beneficia quem já estava em boas condições, em um alto nível, ou quem se beneficia em avançar por ser pequeno, porque a existência dos dois componentes conjuntamente, nível e avanço, balanceia os efeitos. Isso, no longo prazo, pode levar a uma convergência para resultados mais elevados dos indicadores.

3.2.1.2 Índice de Qualidade da Alfabetização - IQA

O Índice de Qualidade da Alfabetização é calculado a partir dos resultados no Exame da Alfabetização dos Estudantes da 2ª série do Ensino

Fundamental (EA_i), realizado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará – SEDUC. Com início em 2007, o exame será realizado anualmente com o intuito de monitorar a alfabetização das crianças 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, pois relativiza e padroniza as variáveis e considera o nível e o avanço das condições de alfabetização das crianças do Município. A equação do índice é:

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

Parte 1
Parte 2

Na **parte 1**, 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:

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

Seguindo a mesma metodologia da avaliação do Ensino Fundamental, AA_i é o resultado da avaliação da alfabetização do município “i” no ano de ocorrência da avaliação, que é dado pela seguinte fórmula:

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

Como os mesmos objetivos do cálculo do componente de qualidade do ensino fundamental, o termo $Média_i$ 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. Essas duas variáveis compõem o componente de uma média corrigida pela metade do desvio-padrão.

Considerando a possibilidade de evasão ou abstinência, o Exame de Alfabetização é ponderado por N_{A_i}/N_{M_i} . Onde 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 e 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 .

Contribuindo para a para a padronização entre 0 e 1, AA_{MAX} é o maior dentre os AA_i no ano de ocorrência da avaliação e AA_{MIN} é o menor dentre os AA_i no ano de ocorrência da avaliação. Ainda, 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 $AA_i = AA_{MIN}$.

Na **parte 2** do IQA, a qual segue a mesma metodologia da parte 3 do IQF, 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 e ΔEA_{MIN} é a menor dentre as variações dos resultados padronizados das avaliações da alfabetização dos municípios cearenses.

Nota-se que o IQA segue a mesma lógica do IQF, um componente de nível e outro de fluxo com o objetivo de não beneficiar um município em prejuízo de outro e, consecutivamente, uma convergência nos resultado dos indicadores.

3.2.2 Índice de Qualidade da Saúde - IQS

O Índice de Qualidade da Saúde baseia-se em indicadores do nível e da melhoria da qualidade da saúde dos Municípios. Nesse sentido, utilizou-se a Taxa de Mortalidade Infantil como indicador das condições e políticas na área da saúde de cada município.

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:

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

Parte 1
Parte 2

Na **parte 1**, 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”. Note que esse é o componente de nível relativizado do índice.

Na **parte 2**, a qual considera o avanço na variável da saúde, ΔDM_i^N é a variação padronizada da Distância da Mortalidade Infantil do município “i”, que é calculada da seguinte forma:

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

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

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

t refere-se ao ano de cálculo do índice;

Seguindo o mesma técnica de padronização, ΔDM_{MAX} é a maior dentre as variações da Distância da Mortalidade Infantil dos municípios cearenses e ΔDM_{MIN} é a menor dentre as variações da Distância da Mortalidade Infantil dos municípios cearenses.

3.2.3 Índice de Qualidade do Meio Ambiente - IQM

Os critérios que geram o Índice de Qualidade do Meio Ambiente são baseados na existência de aterros sanitários nos municípios que sejam aprovados por órgão competente. Entretanto, a metodologia sofreu alterações, pois os critérios tornaram-se inalcançáveis pelos municípios cearenses levando a uma inconsistência metodológica segundo Costa e Paiva (2009).

A primeira metodologia para o IQM de 2008, a qual ainda foi factível para os municípios o IQM, poderia 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.

O que é realmente observado é que a maioria dos municípios cearenses não possui sistema Integrado de Resíduos Sólidos e a destinação de tais resíduos é inapropriada, devido a inexistência de aterros sanitários comprometendo o meio ambiente e a saúde da população. Isso decorre do alto custo do tratamento do lixo que pode ser um grande desafio para os prefeitos no sentido de atingirem os percentuais do critério, não podendo também ignorar a demora para obtenção das licenças ambientais.

Estes problemas levaram o governo do Ceará a modificar ou flexibilizar os critérios para o cálculo do IQM 2009, através do Decreto N° 29.981, de 31 de Agosto de 2009. Foi uma flexibilização, pois os critérios não foram alterados, somente foram atribuído pesos para cada um dos critérios separadamente. Estes pesos irão variar de 2009 para 2010 seguindo uma lógica de que certos critérios já não serão tão difíceis de se alcançar. Os critérios e os respectivos pesos encontram-se nos quadros abaixo.

Requisitos		Pesos em 2009	IQM 2009
I	A implantação da Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU	0,3	I (0,3) + II (0,3) + III (0,1) + IV ou V (0,3)
II	A implantação da coleta sistemática	0,3	
III	A implantação da coleta seletiva	0,1	
IV	A apresentação da Licença de Instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada.	(IV) ou (V)	
V	A apresentação de Licença de Operação válida para a Disposição Final dos resíduos sólidos urbanos	0,3	

Quadro 4 - Metodologia do IQM 2009

Fonte: Elaboração da autora com base no Decreto Estadual 29.306, de 5 de junho de 2008

Requisitos		Pesos em 2010	IQM 2010
I	A implantação da Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU	0,1	I (0,1) + II (0,1) + III (0,3) + IV (0,2) + V (0,3)
II	A implantação da coleta sistemática	0,1	
III	A implantação da coleta seletiva	0,3	
IV	A apresentação da Licença de Instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada.	0,2	
V	A apresentação de Licença de Operação válida para a Disposição Final dos resíduos sólidos urbanos	0,3	

Quadro 5 - Metodologia do IQM 2010

Fonte: elaboração da autora com base no Decreto Estadual 29.981, de agosto de 2009

Em suma, os principais pontos da metodologia dos índices de qualidade da educação e saúde são: o componente de nível objetiva beneficiar os municípios que já apresentam indicadores sociais melhores em relação aos outros municípios; o componente de variação irá premiar os municípios que estão melhorando os indicadores, o que torna possível beneficiar municípios que, apesar de apresentarem indicadores de resultados mais baixos, vêm melhorando seus resultados; os dois componentes visam garantir uma trajetória ascendente na qualidade da Educação e da Saúde.

É importante ressaltar que para o cálculo dos índices faz-se uso de exames de avaliação e indicadores determinados por instituições externas, de modo a evitar quaisquer interferências por parte dos gestores municipais e do Estado. Entretanto, é interessante fazer a seguinte pergunta: qual a fragilidade desse sistema poderá haver manipulação das informações ocasionando impacto negativo no objetivo da metodologia.

4. O IMPACTO DA MUDANÇA DA METODOLOGIA DA COTA-PARTE DO ICMS NO CEARÁ

Para realizar a análise do impacto da mudança da metodologia do rateio da cota-parte do ICMS no Ceará, serão utilizados os valores do rateio da cota-parte dos municípios provenientes da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, SEFAZ-CE. Os dados sobre a população e o consumo médio de energia elétrica foram obtidos no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE, a taxa de mortalidade infantil foi obtida na Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, SESA-CE, os dados sobre a taxa de aprovação e a média dos resultados nos exames de proficiência são provenientes da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, SEDUC-CE, as informações sobre as fontes de receitas dos municípios, incluindo as transferências intergovernamentais, foram obtidas a partir do *Boletim de Finanças Públicas do Brasil*, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, STN.

Os dados a serem utilizados são anuais para todos os 184 municípios do Ceará e cobrem o período de 1997 a 2008. O Quadro 6 faz uma descrição das variáveis e fornece a fonte dos dados, com seus respectivos endereços eletrônicos.

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	FONTE
COTA-PARTE ICMS	Valor do rateio da cota-parte dos municípios, deflacionada através do INPC (R\$ de 2008)	SEFAZ-CE http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/principal/enviados/
ÍNDICE COTA-PARTE ICMS	Índice de rateio da cota-parte dos municípios	SEFAZ-CE http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/indice_distribuiacao_icms.asp
POPULAÇÃO	População estimada dos municípios	IPECE www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2008/demografia/populacao.htm
TMI	Taxa de Mortalidade Infantil	SESA-CE http://www.saude.ce.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=278
CMEE	Consumo médio de energia elétrica (Proxy de nível de atividade econômica)	IPECE http://www.ipece.ce.gov.br/categoria2/publicacoes/perfil_basico/index_perfil_basico.htm
TX. DE APROV. 5ª SÉRIE	Taxa de Aprovação na 5ª série	SEDUC-CE http://portal.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=250:i

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	FONTE
		ndicadores-educacionais-por-municipios&catid=88:avaliacao-educacional&Itemid=226
MÉDIA NOTAS 5ª SÉRIE	Média das Notas dos Alunos da 5ª série	SEDUC-CE http://portal.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=250
RCL	Receita corrente líquida dos municípios, deflacionada através do INPC (R\$ de 2007)	STN www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp
RTRIB	Receita tributária dos municípios, deflacionada através do INPC (R\$ de 2007)	STN www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp
TRASF. ESTADUAIS	Transferências Estaduais aos municípios, deflacionada através do INPC (R\$ de 2007)	STN www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp
TRANF. FEDERAIS	Transferências Federais aos municípios, deflacionada através do INPC (R\$ de 2007)	STN www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp
REC. TRIB. PRÓPRIA	Transferências Federais aos municípios, deflacionada através do INPC (R\$ de 2007)	STN www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp

Quadro 6 - Resumo das variáveis

Fonte: Elaboração da autora base nas informações da SEFAZ, IPECE, SESA-CE e SEDUC-CE

4.1 Análise Descritiva

A tabela 1 a seguir apresenta algumas relações de variáveis de transferências governamentais e a receita corrente líquida dos municípios cearenses no biênio 2006-2007.⁶ Uma informação relevante diz respeito à representatividade da cota-parte do ICMS na Receita Corrente Líquida⁷ dos municípios do Ceará, que é, em média, 10,32% e chegando a mais de 35% em alguns municípios. Por sua vez, a cota-parte representa quase que a totalidade das transferências estaduais aos municípios cearenses, chegando a mais de 97% em alguns deles. Esses dados sinalizam o quanto um critério distributivo pode afetar os vários pequenos municípios cearenses.

⁶ Utilizou-se o ano de 2007, dados mais recentes disponíveis no Boletim da STN. Como nem todos os municípios tinham disponibilizado suas informações financeiras em 2007, utilizou-se os dados de 2006 para alguns municípios.

⁷ A definição de receita corrente líquida pode ser obtida no *website* da STN.

Tabela 1 - Relações entre as transferências nos municípios cearenses – Biênio 2006-2007

	Cota-Parte ICMS / RCL	Cota-Parte ICMS / Transf. Estaduais	FPM / RCL	Rec. Trib. Própria / RCL	Transf. Estaduais / RCL	Transf. Federais / RCL
Média	10.32%	86.98%	45.39%	3.66%	11.82%	61.67%
Máximo	35.30%	97.83%	66.29%	20.33%	36.22%	86.37%
Mínimo	4.11%	40.85%	0.06%	0.69%	5.11%	33.60%

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da STN - www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp

Ainda da tabela 1, é possível observar que as transferências estaduais e federais representam parte majoritária do total de recursos dos municípios do Ceará, com a receita tributária própria representando menos de 4%, em média, do total da receita corrente líquida, demonstrando a fragilidade dos recursos arrecadados pelos entes subnacionais e a grande dependência dos recursos provenientes das transferências intergovernamentais. Como o FPM e a maioria das transferências federais seguem critérios proporcionais a população do município, pode-se afirmar, ainda, que os critérios favorecem os municípios maiores.

O gráfico 1 a seguir mostra a evolução do total da cota-parte do ICMS repassado aos municípios cearenses entre 1997 e 2008. Nota-se que, mesmo quando se deflacionam estes valores, existe um aumento contínuo e significativo desta transferência estadual ao longo dos anos. O que está relacionado ao crescimento econômico que o estado vem apresentado na última década.

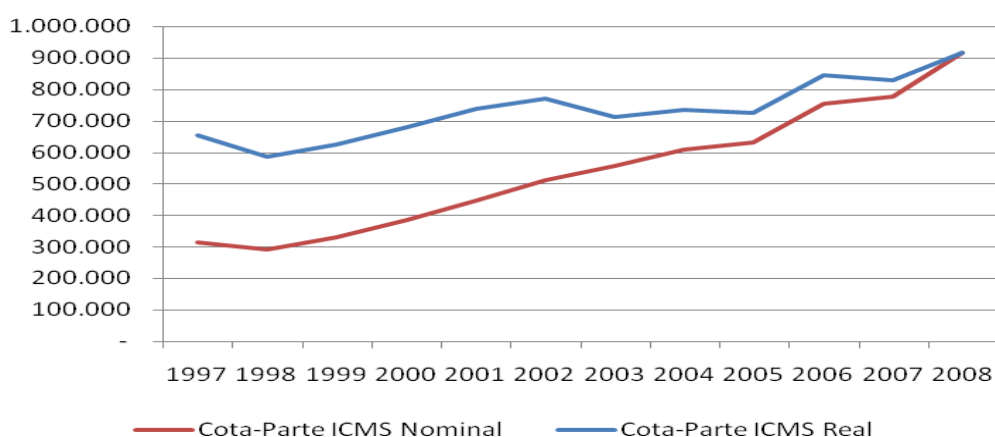


Gráfico 1 - Evolução da cota-parte do ICMS no Ceará 1997 – 2008 (R\$ de 2008 - Milhares)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da STN - www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp

A representatividade da cota-parte do ICMS no total das Transferências Estaduais é apresentada no gráfico 2, a seguir. Nota-se um aumento substancial deste percentual a partir de 2002, se estabilizando em torno de 86% nos anos seguintes. O gráfico 2 apresenta, ainda, a participação das Transferências Estaduais no total da Receita Corrente Líquida no Ceará. Percebe-se que este percentual, por sua vez, apresenta uma redução significativa em 2002, chegando a 15,9% em 2007. Esses dados mostram o quanto a cota-parte do ICMS pode ser representativa em um mecanismo que envolva o repasse de recursos para os municípios em troca do engajamento dos gestores em obter melhores resultados de indicadores.

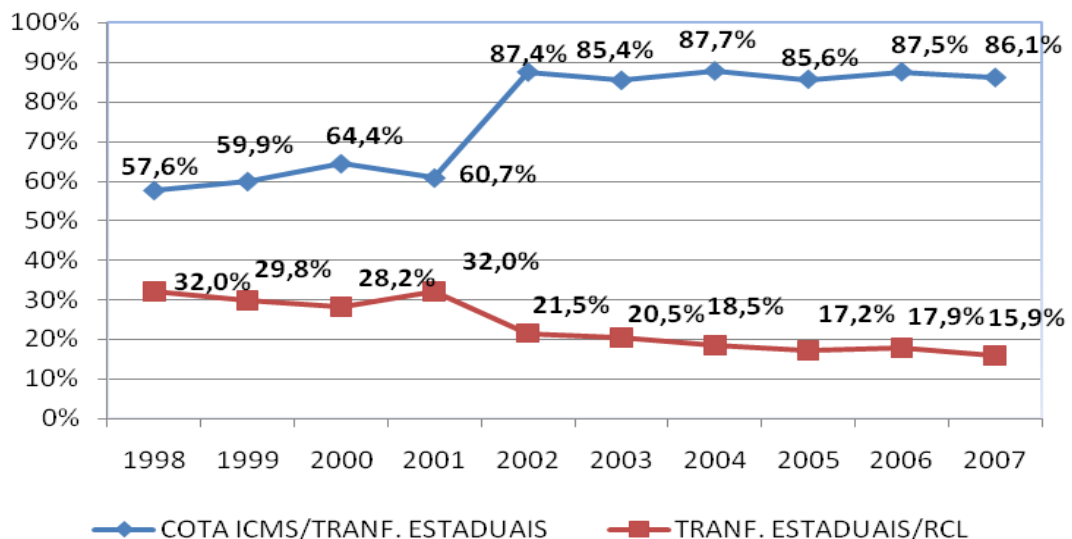


Gráfico 2 - Evolução da participação da cota-parte do ICMS no total das Transferências Estaduais e a participação desta no total da Receita Corrente Líquida no Ceará - 1998 – 2007 (%)
 Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da STN - www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp

O gráfico 3 a seguir apresenta a evolução dos totais das transferências estaduais repassadas aos municípios e a receita corrente líquida destes entre 1998 e 2007, corrigida pelo INPC a preços de 2007. Nota-se que, enquanto a primeira não se altera, em termos reais, ao longo dos anos, a receita corrente líquida apresenta um aumento significativo no período analisado.

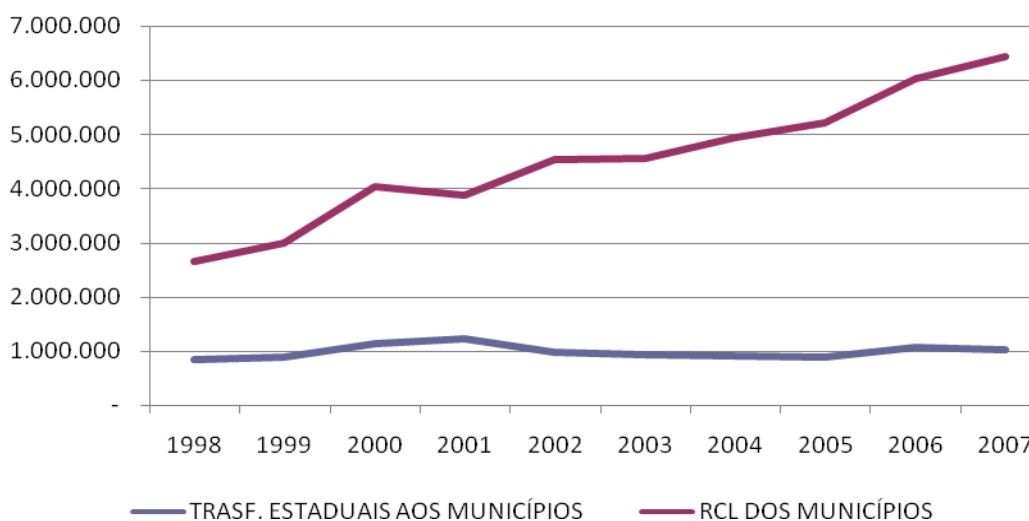


Gráfico 3 - Evolução dos totais de Transferências Estaduais e da Receita Corrente Líquida dos Municípios no Ceará 1998 – 2007 (R\$ de 2007 - Milhares)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da STN - www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp

Objetivando uma melhor compreensão da distribuição dos recursos da cota-parte do ICMS entre os municípios do Ceará nos últimos anos, foi elaborado o gráfico 3.4 a seguir. É analisada a evolução do índice de distribuição da cota-parte do ICMS no Ceará de Fortaleza, dos 20 maiores municípios em receitas oriundas da cota-parte do ICMS e dos 174 menores municípios entre 1998 e 2009.⁸

Nota-se que Fortaleza concentra mais de 45% dos recursos até o ano 2000, com uma redução a partir de 2001, chegando a 40% em 2008. No entanto, a maior queda de sua participação ocorre em 2009, quando o índice chega a 38,97%. Os outros 20 maiores municípios juntos representam 32,28% em 2009, sendo que em 1998 estes possuíam pouco mais de 27% dos recursos. Os outros 174 municípios somados representam 27,89% em 1998 e passam a 26,89 em 2008. Ocorre uma retomada em 2009, passando para 29,02% do total dos recursos da cota-parte do ICMS no Ceará.

⁸ Deve ficar claro que os municípios que compõem estes dois grupos não são os mesmos nos diferentes anos, havendo uma alternância entre eles ao longo dos anos considerados.

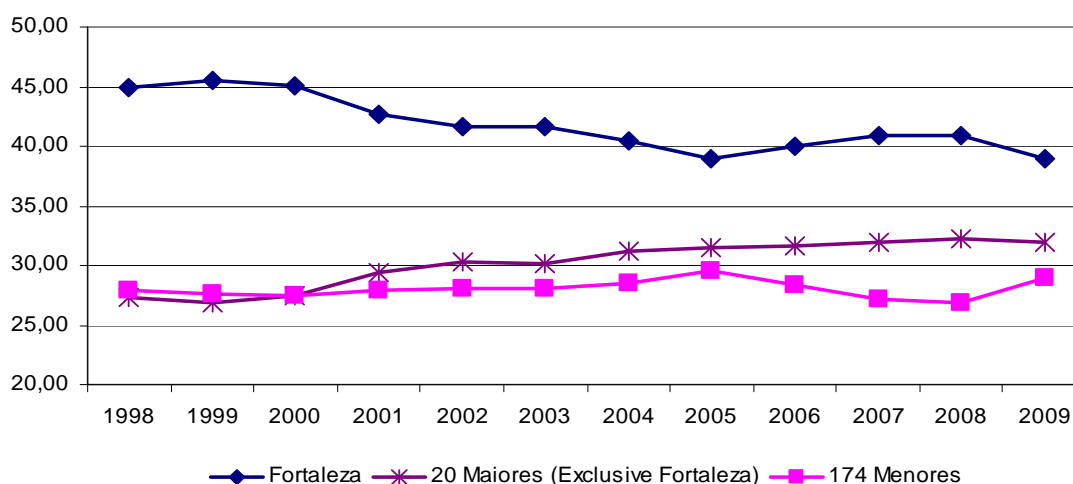


Gráfico 4 - Evolução da participação dos municípios na cota-parte do ICMS no Ceará 1998 – 2009 (%)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da STN - www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp

A tabela 2 a seguir identifica os 20 maiores municípios em receitas oriundas da cota-parte do ICMS em 2009 e seu comparativo com relação a 2008. Nota-se que além da perda de 4,6% do município de Fortaleza após a mudança, praticamente não há alteração na participação dos 20 maiores municípios (excluindo Fortaleza) entre 2008 e 2009, com alguns dos municípios deste grupo apresentando reduções e outros obtendo aumento nas suas respectivas participações.⁹

Tabela 2 - Índices de rateio da cota-parte do ICMS nos municípios Cearenses – 2008 e 2009 (Ordenados pelo índice de 2009)

MUNICÍPIO	INDICE 2008	INDICE 2009	Var.% 2008/2009
FORTALEZA	40,8298	38,9700	-4,6%
MARACANAU	7,2486	7,2361	-0,2%
SOBRAL	5,1115	4,9695	-2,8%
CAUCAIA	3,8357	3,4651	-9,7%
HORIZONTE	2,1448	2,0703	-3,5%
EUSEBIO	1,8413	1,9267	4,6%
JUAZEIRO DO NORTE	1,6189	1,6115	-0,5%
MARANGUAPE	1,3102	1,3617	3,9%
AQUIRAZ	1,1043	1,1732	6,2%
PACATUBA	0,9028	1,1174	23,8%
PACAJUS	1,0667	0,9067	-15,0%
PARACURU	0,8319	0,9013	8,3%
CRATO	0,9406	0,8962	-4,7%
RUSSAS	0,7473	0,8312	11,2%
IGUATU	0,6445	0,6974	8,2%
ARACATI	0,7190	0,6766	-5,9%

⁹ Os índices e variações dos 174 menores municípios são apresentados na tabela A.3 nos anexos.

MUNICÍPIO	INDICE 2008	INDICE 2009	Var.% 2008/2009
ITAPIPOCA	0,6958	0,6692	-3,8%
LIMOEIRO DO NORTE	0,5052	0,5374	6,4%
BARBALHA	0,4755	0,4875	2,5%
CASCABEL	0,5321	0,4762	-10,5%
TOTAL 20 MAIORES (Exclusive Fortaleza)	32,2765	32,0110	-0,8%
TOTAL 174 MENORES	26,8937	29,0190	7,9%
TOTAL	100,0000	100,0000	-

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da SEFAZ-CE constantes no site: http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/indice_distribuicao_icms.asp

A figura 3 a seguir apresenta a distribuição espacial dos municípios que beneficiaram e se prejudicaram após a alteração da metodologia de rateio da cota-parte do ICMS entre 2008 e 2009. Percebe-se que apesar de municípios dos sete maiores municípios do estado, Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Crato e Itapipoca terem perdido com a mudança na metodologia, é possível observar que a maior parte dos municípios teve aumento na participação da cota-parte após a mudança.

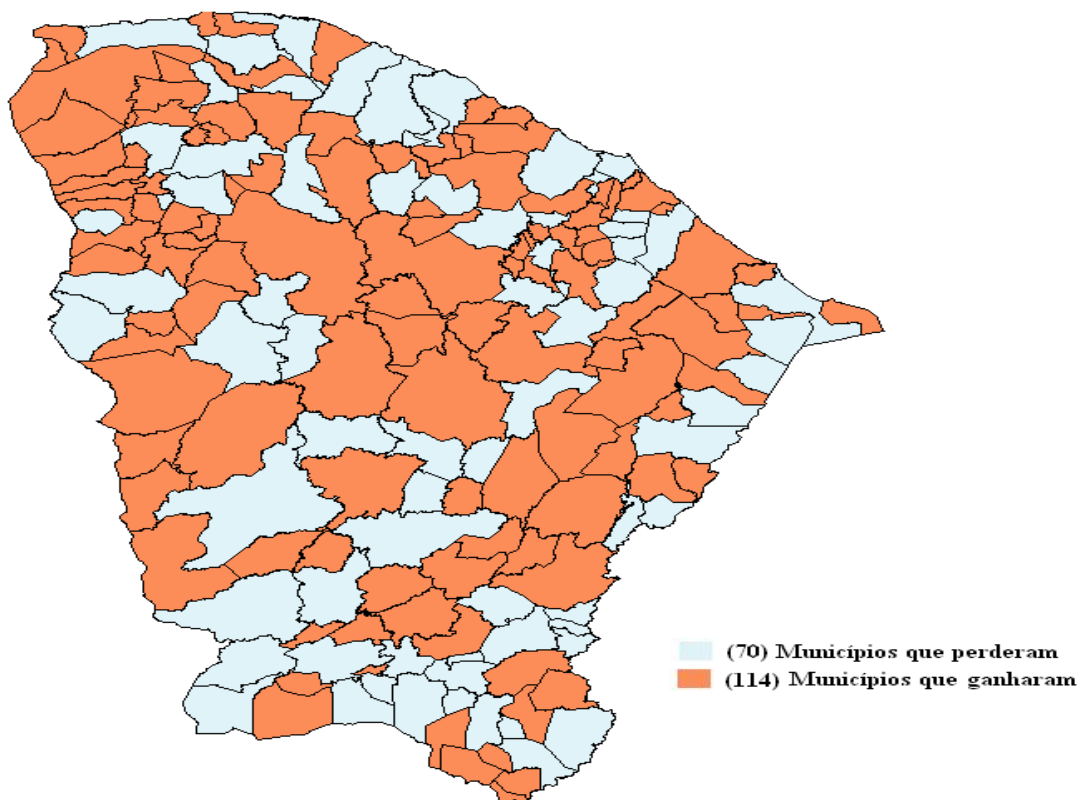


Figura 3 - Municípios que ganharam e que perderam com a nova metodologia de repartição da Cota-Parte do ICMS no Ceará (2008/2009)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da SEFAZ constantes no site: http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/indice_distribuicao_icms.asp

Ainda, pode-se inferir sobre o caráter distributivo dessa nova metodologia, pois os municípios com maior população e com maior arrecadação que já arrecadam mais devido o critério do valor adicionado fiscal, como os sete citados acima, transferem recursos para outros 114 municípios. Entretanto, não somente municípios com grande arrecadação perderam, o caráter meritocrático da metodologia é observado nos outros municípios pequenos que perderam devido seus maus resultados nos indicadores socioambientais.

Para se ter uma dimensão do impacto proporcional da mudança da metodologia de cálculo da cota-parte em cada um dos municípios, é apresentada a figura 4 a seguir, que apresenta a distribuição espacial da variação percentual dos índices de cota-parte com a alteração da metodologia de rateio.

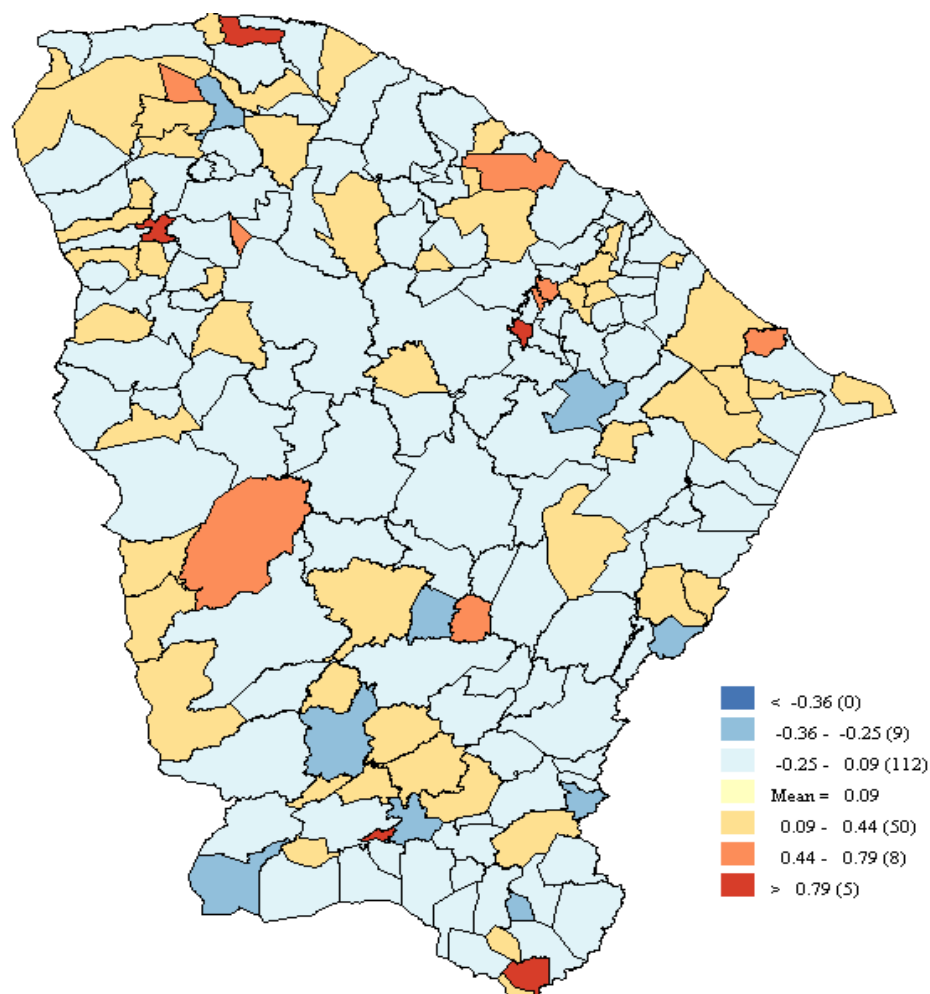


Figura 4 - Variação Percentual da Cota-Parte do ICMS dos municípios no Ceará (2008/2009)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da SEFAZ - http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/indice_distribuicao_icms.asp

Esses resultados apontam para a significativa representatividade da mudança da lei do critério da cota-parte do ICMS nas finanças dos municípios cearenses. Principalmente, como a média da variação percentual da cota-parte do ICMS é bastante elevada chegando quase a 10%, 121 municípios tiveram variações percentuais negativas o que significa mais do que 65% dos municípios cearenses. Ademais, outro dado relevante é que 13 municípios tiveram variações percentuais maiores que 40%, o que deve ter impactado significativamente nas finanças destes municípios.

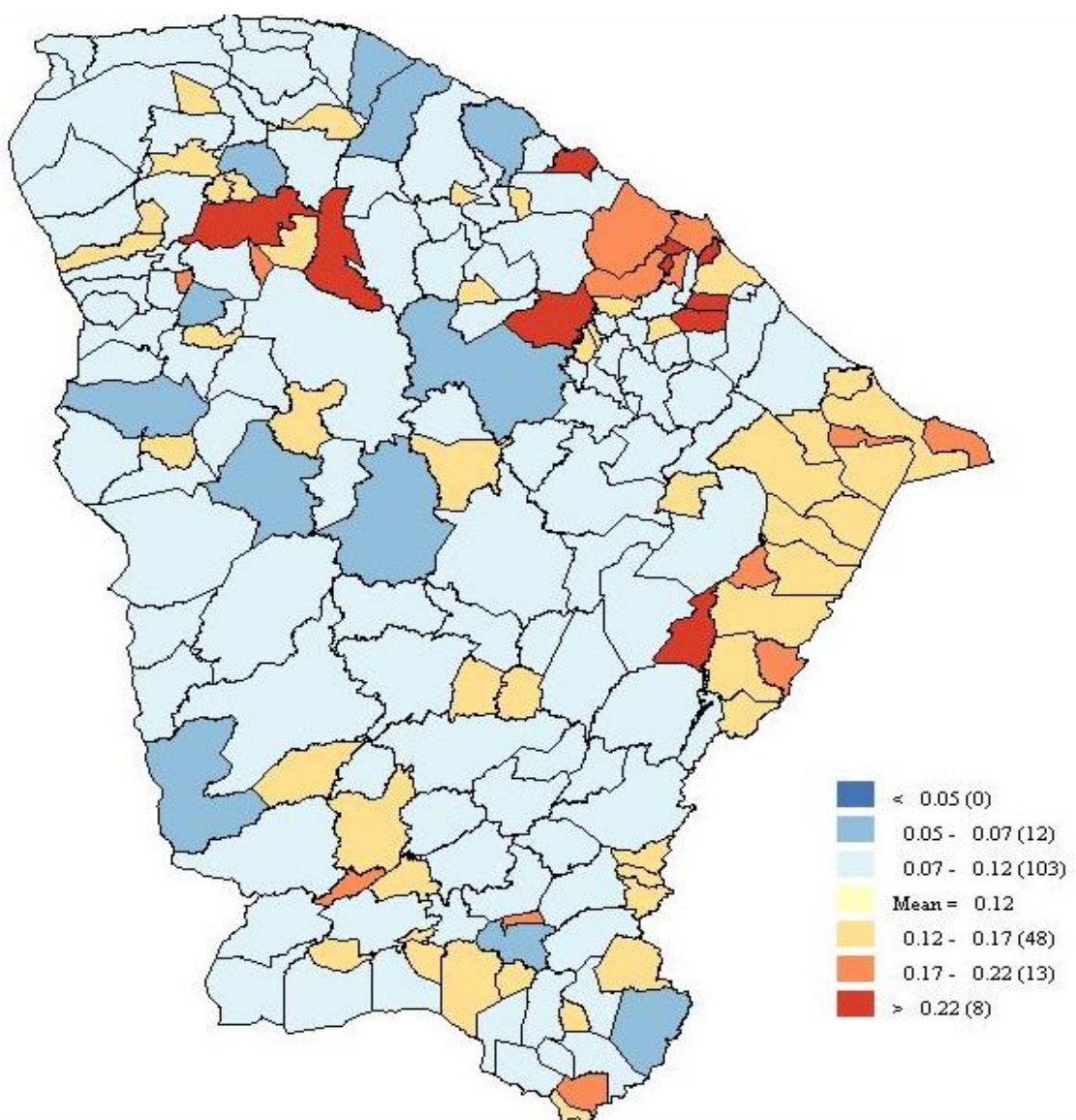


Figura 5 - Representatividade das Transferências Estaduais aos Municípios em relação à Receita Corrente Líquida dos municípios no Ceará (2007)
 Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da STN

Por fim, a Figura 5 expõe a representatividade das transferências estaduais aos municípios em relação à Receita Corrente Líquida, RCL, dos municípios no Ceará. Essa figura deve servir de análise complementar com as outras duas figuras já ela demonstra o quanto é significativa ou impactante o resultado das mudanças. Note que os Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza têm uma elevada representatividade das transferências estaduais, que decorre do critério do valor adicionado fiscal da cota-parte do ICMS.

4.2 Discussão do Modelo Econométrico Utilizado

No sentido de estimar o efeito de algum dos determinantes de um município ter se beneficiado ou se prejudicado quanto à repartição da cota-parte do ICMS no Ceará após a alteração da sua metodologia, será utilizado um modelo econométrico que busca relacionar variáveis explicativas com uma variável dependente binária. Ou seja, irá se verificar a significância estatística do efeito de variáveis relacionadas a gestão dos municípios tanto na área da saúde como na educação e variáveis relacionadas a características específicas dos municípios sobre a probabilidade de um município ter se beneficiado com esta metodologia.

Ou seja, espera-se identificar dois tipos de variáveis: primeiramente, variáveis que os gestores municipais podem tentar fazer políticas públicas, no sentido de obter maior receita com o repasse da cota-parte do ICMS, como a TMI e as Avaliações Educacionais; segundo, variáveis que favorecem os municípios, independente da gestão na área social, como a população e dinamismo econômico do município.

Esta metodologia, que a variável dependente Y é binária, baseia-se na evidência que, para um município qualquer, existe uma probabilidade deste ter se beneficiado (assumindo o valor 1) ou se prejudicado (assumindo o valor 0) com a mudança, independentemente de suas características individuais. No entanto, é possível determinar essa probabilidade condicionada a algumas características individuais.

4.2.1 Modelo Probit¹⁰

Um modelo amplamente utilizado para este fim é o modelo *Probit*, descrito brevemente a seguir, onde a variável dependente limitada, baseada na distribuição normal, é explicada por outras variáveis, binárias ou não, possibilitando identificar que fatores são mais importantes para afetar a probabilidade de um município ter se beneficiado ou se prejudicado após as mudanças nos critérios de rateio do ICMS. O modelo Probit assume a seguinte probabilidade condicional, onde y é a variável binária dependente e X um vetor de variáveis explicativas:

$$P(Y = 1 | X = x) = \Phi(x' \beta)$$

onde Φ é a função distribuição acumulada da normal padrão, β é um vetor de parâmetros a serem estimados pelo método de máxima verossimilhança.

O modelo *probit* pode ser generalizado a partir de uma variável latente Y^* da seguinte forma:

$Y^* = X' \beta + \varepsilon$, onde $\varepsilon | X \sim N(0;1)$ e Y é um indicador de Y^* , de forma que:

$$Y = 1_{(Y^* > 0)} = \begin{cases} 1 & \text{se } Y^* > 0 \\ 0 & \text{caso contrário} \end{cases}$$

Assim, podemos considerar que a probabilidade de um município ter se beneficiado ou se prejudicado após as mudanças nos critérios de rateio do ICMS pode ser explicada diretamente pelas características consideradas no vetor X .

4.2.2 Variáveis do Modelo Econométrico

O Quadro 7 mostra um resumo das variáveis explicativas utilizadas na estimação do modelo probit de acordo com a terminologia do quadro 5.

¹⁰ Para maiores detalhes sobre a metodologia utilizada, ver Gujarati (2006).

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
POPULAÇÃO	População estimada dos municípios
TMI	Taxa de Mortalidade Infantil
CMEE	Consumo médio de energia elétrica (Proxy de nível de atividade econômica)
TX. DE APROV. 5ª SÉRIE	Taxa de Aprovação na 5ª série
MÉDIA NOTAS 5ª SÉRIE	Média das Notas dos Alunos da 5ª série

Quadro 7 - Definição das Variáveis Explicativas do Modelo

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do IPECE, SESA-CE, SEDUC-CE

Inicialmente, define-se **MUNICÍPIO BENEFICIADO** como uma variável binária, assumindo o valor 1 se o município tiver se beneficiado com a mudança da metodologia de repartição da cota-parte do ICMS no Ceará entre 2008 e 2009. Isto é, se a diferença entre o percentual de rateio de um município entre 2008 e 2009 for positiva, a variável assume o valor 1, caso esta diferença seja negativa, assume o valor 0.

Na tabela 3 são apresentadas as estatísticas descritivas do modelo a ser estimado. Nota-se, como visto na seção anterior, que cerca de 62% dos municípios se beneficiaram com a nova metodologia de rateio da cota-parte do ICMS no Ceará entre 2008 e 2009. Observa-se, ainda, que esta variável apresenta uma elevada variabilidade quando comparada com as demais variáveis, dado que o seu coeficiente de variação é relativamente elevado (0,79).

Tabela 3 - Estatísticas Descritivas

	MÉDIA	DESvio PADRÃO	MÍNIMO	MÁXIMO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
MUNICÍPIO BENEFICIADO	0,62	0,49	0	1	0,79
POPULAÇÃO	45301,4	182818,1	4271	2458387	4,04
TMI	19,19	5,63	5,33	36,73	0,29
CMEE	813,69	140,35	594,19	1569,01	0,17
TX. DE APROV. 5ª SÉRIE	84,57	6,73	60,60	100,00	0,08
MÉDIA NOTAS 5ª SÉRIE	162,92	10,46	137,88	209,76	0,06

Fonte: Elaboração da autora

A tabela 4 apresenta as correlações entre as variáveis utilizadas no modelo econométrico a ser estimado. Cabe destacar a relação negativa da variável binária de o município ter se beneficiado com a mudança na metodologia de rateio do ICMS com as variáveis População, Taxa de Mortalidade Infantil e a *proxy* de atividade econômica.

Tabela 4 - Matriz de Correlações Simples entre as variáveis

	MUNICÍPIO BENEFICIADO	POPULAÇÃO	TMI	CMEE	TX. DE APROV. 5ª SÉRIE	MÉDIA NOTAS 5ª SÉRIE
MUNICÍPIO BENEFICIADO	1					
POPULAÇÃO	-0,1263	1				
TMI	-0,1323	-0,0303	1			
CMEE	-0,0071	0,4935	-0,1798	1		
TX. DE APROV. 5ª SÉRIE	0,1741	0,044	-0,0624	0,0018	1	
MÉDIA NOTAS 5ª SÉRIE	0,1706	0,0975	-0,0668	0,2276	0,1217	1

Fonte: Elaboração da autora

Em suma, verifica-se nos dados descritivos a grande diversidade e desigualdade dos municípios cearenses. Existem municípios muito pequenos com atividade econômica limitada. Além do mais, na área social os resultados, ainda mesmo restritos, apontam para uma desigualdade elevada devido aos altos coeficientes de variação da taxa de mortalidade infantil e da média das notas da 5ª série.

4.3 Resultados

A tabela a seguir apresenta a estimação do modelo *probit* com amostra em *cross-section*, buscando uma explicação mais detalhada dos fatores que contribuem para um município ter se beneficiado ou se prejudicado quanto à repartição da cota-parte do ICMS no Ceará após a alteração da sua metodologia¹¹.

Iniciamos a análise com a estimação do modelo *probit* apresentada na tabela 5 a seguir, com a variável dependente binária sendo a caracterização do município quanto o ganho ou perda após a mudança, assumindo 1 nos casos em que o município se beneficiou e 0 caso contrário. Como foi identificada a presença de heteroscedasticidade pelo teste de White, utilizou-se um estimador com variância robusta.

¹¹ Tentou-se inserir uma variável *dummy* referente a contas aprovadas e contas desaprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios nos exercícios de 2004 a 2007, que medisse a qualidade de gestão das contas públicas dos municípios, mas os resultados não colaboraram com o modelo econométrico.

Tabela 5 - Resultado da Regressão – *Probit*

Variável Dep.: Município Beneficiado	Coefficiente	Efeito Marginal	Desvio-Padrão	Valor P
Constante	-7,6181	-	2,2512	0,0010
População	-0,0143	-0,0056	0,0046	0,0020
Taxa de Mortalidade Infantil	-0,0317	-0,0125	0,0181	0,0800
Consumo Médio de Energia Elétrica	0,0021	0,0008	0,0011	0,0660
Taxa de Aprovação no 5ª série	0,0390	0,0153	0,0151	0,0100
Média das Notas dos Alunos do 5ª série	0,0248	0,0097	0,0106	0,0190
	Nº de obs:	184	Pseudo R²:	0,1204

Fonte: Elaboração da autora com base nos resultados

A tabela dos resultados da regressão apresenta, ainda, os efeitos marginais das variáveis em consideração. Em um modelo *probit*, os efeitos marginais de variáveis explicativas binárias podem ser compreendidos como o impacto destas variáveis sobre a probabilidade considerada de uma mudança das respectivas variáveis explicativas de 0 para 1. No caso de variáveis contínuas, este efeito pode ser compreendido como um efeito similar a da elasticidade quando a variável explicativa assume seu valor médio.

Dentre as variáveis que explicam se o município se beneficiou ou se prejudicou com a mudança na repartição da cota-parte, observa-se que a maioria delas é estatisticamente significativa e de acordo com a discussão das metodologias, atual e anterior, de cálculo da cota-parte do ICMS, além de consistentes com as estatísticas descritivas.

No estado do Ceará entre 2008 e 2009, municípios com maior população possuem uma menor probabilidade de ter se beneficiado com a mudança do rateio do ICMS em relação aos municípios menores. Este resultado está de acordo com as estatísticas descritivas acima, indicando que os municípios menores foram os maiores beneficiados com a mudança. Ou seja, estes resultados apontam para o caráter distributivo do avanço na metodologia, pois como o estado do Ceará é formado pela grande parte por municípios pequenos, muitos municípios de pequena população foram beneficiados com a mudança metodológica.

A variável de consumo médio de energia elétrica, *proxy* de atividade econômica dos municípios apresentou um efeito positivo e significativo sobre a

probabilidade de um município ter se beneficiado com a mudança do critério. Numa primeira análise, este resultado não era o esperado ou desejado pela metodologia, pois contradiz o caráter distributivo que a mudança metodológica da cota-parte do ICMS se propunha. Entretanto, este resultado pode estar relacionado com a facilidade dos municípios em melhores condições financeiras obterem melhores resultados nos indicadores socioambientais.

Os resultados das variáveis acima sinalizam o perfil dos municípios que se beneficiaram por suas características devido a mudança metodológica, que são os municípios pequenos e os com mais recursos para investir. Ou seja, tanto observa-se o caráter distributivo e o meritocrático da metodologia.

Ainda na tabela acima, pode-se verificar que, ao nível de significância de 10%, municípios que possuem taxas de mortalidade infantil mais elevadas possuem uma menor probabilidade de ter se beneficiado. Este resultado evidencia que municípios com políticas públicas que obtêm melhores resultados de saúde se beneficiaram com a mudança.

Efeitos também positivos e estatisticamente significativos foram encontrados para as variáveis educacionais, taxa de aprovação e média dos alunos da 5ª série, indicando que municípios com melhores desempenhos educacionais se beneficiaram com a mudança nos critérios de rateio da cota-parte do ICMS no Ceará. Este resultado evidencia a significância das variáveis educacionais

Os resultados sobre a taxa de mortalidade infantil, a taxa de aprovação e a média nos exames de avaliação representam o efeito das variáveis que os gestores podem influenciar através de políticas públicas direcionadas aos indicadores considerados na metodologia da cota-parte do ICMS. Ou seja, observa-se o caráter da gestão por resultados na qual o governo do estado fundamentou a mudança metodológica, a qual busca que os municípios tornem os investimentos nas áreas de interesse do estado e da sociedade mais eficientes e eficazes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo avaliou o efeito da lei estadual 14.023, de 17 de dezembro de 2007, que visa tornar mais distributivo o repasse da cota-parte do ICMS e criar um mecanismo de recompensa ao bom desempenho dos municípios nos setores de saúde, educação e meio ambiente. Ademais, no sentido de contextualizar as finanças municipais, foi discutido as transferências governamentais no âmbito do federalismo fiscal e descentralização, analisando a importância destas instituições para o desenvolvimento do país. Assim, a proposta desta dissertação foi fazer uma abordagem geral sobre o critério de repartição da cota-parte do ICMS e avaliar as alterações de curto prazo e variáveis utilizadas na referida lei, que já foram implementadas no repasse aplicado em 2009.

Entre os principais resultados observados pode-se salientar o perfil dos municípios que se beneficiaram por suas características devido a mudança metodológica, que são os municípios pequenos e os com mais recursos para investir. Ou seja, muitos municípios de pequena população foram beneficiados com a mudança metodológica e os municípios em melhores condições financeiras podem ter obtido melhores resultados. Ou seja, observa-se tanto o caráter distributivo quanto caráter meritocrático da metodologia.

Em relação aos indicadores que devem ser perseguidos pelos gestores para obter mais recursos nesta nova metodologia da cota-parte do ICMS, a taxa de mortalidade infantil, a taxa de aprovação e a média nos exames de avaliação, apresentam efeito estatisticamente significativo. Ou seja, observa-se o caráter da gestão por resultados na qual o governo do estado fundamentou a mudança metodológica, a qual busca que os municípios tornem os investimentos nas áreas de interesse do estado mais eficientes e eficazes.

Ao comparar os critérios anteriores de distribuição da cota-parte do ICMS da lei estadual 12.612/96 com os critérios inseridos na lei estadual 14.023/2007 percebe-se que a mudança foi no sentido de incentivar cada município a melhorar

seus indicadores sociais. Foram extintos alguns critérios, que o município sem nenhum esforço recebia um percentual da receita do ICMS e substituídos por outros, que exige um empenho por parte da administração municipal.

Em suma, esta inovação em repasse de recursos para municípios brasileiros é bastante audaciosa, pois busca ao mesmo tempo compensar o caráter concentrador do critério do VAF e ainda criar um mecanismo que incentiva a gestão por melhores resultados. Uma seqüência deste estudo seria a análise do impacto desta lei sobre os resultados dos indicadores, o que é uma tarefa difícil, pois esses respondem a diversas políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José. **Estudos para reforma tributária**. tomo 5. Federalismo Fiscal. IPEA, 1987. (Texto para Discussão interna, 108).

AMARAL FILHO, Jair do. **Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil**. Artigo apresentado nas 41 Jornadas Internacionais de Finanças Públicas 17-19 de setembro de 2008.

_____. O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, p. 876-895, dezembro, 1999.

ARAÚJO, A. B., HORTA, M. H. T., CONSIDERA, C. M. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Coleção Relatórios de Pesquisa – IPEA. Rio de Janeiro, 1973.

ARRECHE, M.. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BARATTO G.; COSTAMILAN, P. M. B.. **Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira - Avaliação e alternativas de reforma – v. 2 – cota-parte dos municípios no ICMS: Critérios de Partilha**, 2007. Disponível em: <http://siteabm.dfinformatica.com.br/arquivos-reforma-tributaria/FFEB%20-%20Relatorio%20Cota-parte%20ICMS.pdf>. Acesso em 10.08.09

BIDERMAN C. e ARVATE, P.. **Economia do setor público no Brasil**, São Paulo: Campus, 2005.

BORBA, Claudio. **Direito tributário – Constituição Federal**: competência tributária, suas espécies, características e limitações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

BRASIL. **O Que Você Precisa Saber sobre Transferências Constitucionais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2005.

_____. Lei Complementar n. 63 - 11 jan. 1990. Brasília, 1990.

_____. Constituição Federal. Brasília, 1988.

CALLADO, M. C. **Sobre a história e a estrutura atual do federalismo fiscal no Brasil sob a perspectiva particular dos fundos de participação dos Estados(FPE) e dos Municípios (FPM)**. Tese de doutorado em Colônia (Alemanha) em 2005.

CEARÁ. Lei Nº 12.612, de 07 de agosto de 1996.

_____. Lei Nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007.

_____. Decreto Nº 29.306 de 05 de junho de 2008.

_____. Decreto Nº 29.586, de 19 de dezembro de 2008.

_____. Decreto Nº 29.981, de 31 de agosto de 2009.

CIALDINE, A. S.. **Os fundos de participação no contexto do federalismo fiscal brasileiro**, 1997.

COSTA, L, PAIVA, W.. **Memória de cálculo dos coeficientes de distribuição do ICMS municipal 2010**. Fortaleza: IPECE, 2009. (Nota Técnica, 39).

COSTA, L., SILVA, V. H., RIBEIRO, E. C.. **Prêmio Ceará Vida Melhor – uma avaliação inicial das três primeiras edições**. Fortaleza: IPECE, 2009. (Nota Técnica, 34).

FARAGE, E.; PECEGUINI, E. ;PORTES M. R ; SANTOS M F; SOARES M.R. COSTAMILAN P; PRINCHAK ,R; MELLO P.P.C.MM- **Equalização Fiscal** - Cadernos Fórum Fiscal – caderno n. 1- Forum fiscal dos Estados Brasileiros – dez 2006 - Disponível em: <http://forumfiscal.fgv.br/Document%20Library/Relat%C3%B3rios%20dos%20Ciclos%20de%20Debates/FFEB%20caderno%20n%C2%B01.pdf>. Acesso em: 10.07.09

FLORES, M. D. Federalismo Fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica, **Economía, Sociedad y Territorio**, v. 3, n. 11, 2002.

GANDRA, IVES M.. **Sistema Tributário na constituição de 1988**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 1991.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. São Paulo: Campus, 2003.

GUJARATI, D. **Econometria Básica**. São Paulo: Campus, 2006.

HOLANDA, M.; BARBOSA, M.; COSTA, L. **Metodologia de cálculo da nova lei do ICMS municipal**. Fortaleza: IPECE, 2008a. (Nota Técnica, 33).

HOLANDA, M.; BARBOSA, M.; COSTA, L.. **Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2009**. Fortaleza: IPECE, 2008b. (Nota Técnica, 32).

HOLANDA, M.; BARBOSA, M.; COSTA, L.; NOGUEIRA, C.. **Proposta de mudança no rateio da cota-parte do ICMS entre os municípios cearenses**. Fortaleza: IPECE, 2007. (Texto para Discussão, 51).

LOPREATO, L. C.. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão, 98).

MUSGRAVE, R. A.. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1976

NAKAGUMA, M., BENDER, S.. **Mudança institucional e política fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente**. Brasília: ESAF, 2005. Monografia premiada com 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo (SP), 2005.

PORFÍRIO JUNIOR, N. F. Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal. In: Conti, J. M. **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Manole, 2004.

PRADO, S., QUADROS, W., CAVALCANTI, C. E.. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo/Brasília: FAPES-FUNDAP/IPEA, 2003

RIANI, F. A.. Nova Experiência de Distribuição da Cota-Parte do ICMS aos Municípios Mineiros. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 31, n. 1 p. 96-107, jan-mar, 2000.

SALOMÃO, Daniela Carla da Costa. **Federalismo**: forma de estado e possibilitadora da fixação de competências externas aos entes federados. PUC/MG. site acessado em 11.06.2009.

SANTOS, Thereza C. **Descentralização e a distribuição do poder no território, o papel do estado e a legislação federal**. UFF e CIORD/UnB - A parte deste texto relativa ao marco legal foi apresentada, anteriormente, no Seminário Internacional de Cooperação Intermunicipal e Associativismo, 25 a 27 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.uff.br/lacta/publicacoes/descentralizacaoedistribuicaodopoder.doc> acesso 05.06.2009.

SILVA, V. M.. A distribuição dos recursos para os municípios paulistas: uma abordagem de análise multivariada. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 355-388, 1995.

SOUZA, A. D.. A Mecânica do Federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, jan/mar, 2005.

SOUSA, C - **Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências. Recentes.** Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232522/SouzaRedemocratizacao.pdf>. Acesso em: 13.06.2009.

TACITO, C. L'ordre social dans La constitution de 1998. IN: MAUS,D.BOM,P. **La Nouvelle République Brésilienne**, Paris: Economia,1991.

VARSANO, R.. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século** – Anotações e reflexões para futuras reformas, 1996. (Texto para discussão, 405) disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0405.pdf. Acesso em: 05.06.09

APÊNDICES

APÊNDICE A: QUADRO 8

PERÍODO	DESCENTRALIZAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO
C. F. de 1891	<p>Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil institucionalizando a Federação como forma de governo, com apenas duas esferas de poder, a Federal e a Estadual, com competências próprias, cabendo aos estados se organizarem discricionariamente de forma a garantir a autonomia municipal.</p> <p>O imposto de exportação cabia aos estados e o de importação à união, e eram os impostos mais robustos e representavam mais da metade das receitas federais e estaduais separadamente.</p>	
1930		<p>Revolução de 1930, a grande depressão, a crise cafeeira contribuíram para o movimento de centralização. O Imposto de exportação e o de importação progressivamente perderam representatividade</p> <p>O período Vargas foi marcado pela forte centralização de poder na União, em detrimento do poder dos governos subnacionais no Brasil, como também grande intervenção do Estado na economia.</p>
C. F. de 1934	<p>A C.F de 1934 reequilibrou a relação entre estados – membros e governo federal, ampliando as relações intergovernamentais, fortalecendo a autonomia municipal, estabelecendo impostos exclusivos municipais e eleição de prefeitos e vereadores.</p> <p>Principais alterações:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sistema de partilha da receita de impostos entre diferentes esferas de governo; -O imposto de vendas mercantis (IVM) que era da competência da união passou a ser estadual, foi ampliada sua abrangência, passando a incidir sobre as operações de venda e consignações, denominado-se de IVC; -Os estados teriam competência para decretar o imposto de exportações (10%) e somente iria incidir em operações para o exterior (antes tal imposto incidia sobre operações interestaduais); -Os municípios teriam a competência de decretar Imposto de licenças, imposto predial e territorial urbanos, imposto sobre diversões públicas e imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, além de taxas sobre serviços municipais. 	

PERÍODO	DESCENTRALIZAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO
C. F. de 1937		<p>A C.F. de 1937 centralizadora consolidou o predomínio do governo federal sobre estados e municípios.</p> <p>Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente, subordinados ao poder central.</p> <p>O período Vargas marcou o federalismo brasileiro pela centralização dos poderes executivo e legislativo nas mãos da União, como também uma representação dos estados menores no congresso nacional.</p>
C. F. de 1946	<p>A C.F. de 1946, sem deixar de favorecer a União ampliou a base tributária dos municípios tanto federal quanto estadual, recuperando os princípios federativos, estabelecendo autonomia para os estados e municípios. Dois novos impostos são adicionados à esfera municipal: imposto do selo municipal e o imposto de indústrias e profissões, o último pertencente anteriormente aos estados, mas já arrecadado em parte pelos municípios.</p> <p>Principais alterações foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> -O imposto sobre combustíveis dos estados passaram para a esfera federal, desapareceu o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais da esfera municipal; -Sistema de transferências que 10% do produto da arrecadação do imposto de renda igualmente repassado aos municípios, excluindo os municípios das capitais. Tal repasse era vinculado, pelo menos a metade dos recursos deveria ser aplicado no setor rural. 	
C.F. de 1967		<p>A Reforma Tributária de 1966, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 centralizam recursos e competências na esfera federal de governo, reduzindo a participação dos Estados e Municípios nos impostos federais, gerando dependência, dificultando a autonomia estadual e municipal, promovendo a maior centralização de recursos públicos e de poder político nas mãos da união. (SOUZA, 2009).</p> <p>Principais alterações:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Centralização da arrecadação na esfera federal; -Criação do ICM – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive lubrificantes, em substituição ao imposto de vendas e consignações; -Implantação de repasse de devolução tributária do ICM para os municípios; -Mecanismo de partilha com fins distributivos -Implantação de mecanismo de alocação de receitas federais para investimentos, caracterizado por forte vinculação setorial e funcional – as devoluções tributárias dos impostos sobre combustíveis, energia elétrica,

PERÍODO	DESCENTRALIZAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO
		<p>minerais e comunicação que se destinavam às empresas públicas federais, estaduais e municipais;</p> <p>-Estados e municípios não teriam a autonomia de fixar alíquota dos impostos que cobravam;</p> <p>-O governo federal passou a vincular as despesas dos estados federados às receitas, seja própria seja transferida;</p> <p>Apesar de todo o autoritarismo e centralização de poder na esfera federal da época da ditadura, foi implantado o sistema de transferência intergovernamentais através dos fundos de participação - FPE e FPM, e fundos compensatórios, beneficiando os estados mais pobres e os municípios menos populosos visando a equalização estrutural</p>
1988	Redemocratização, materializando na Constituição de 1988, o município ganhou status de ente federado. Houve transferência de parte da base tributária da União para os estados e municípios	

Quadro 8 - Resumo –Trajetória do federalismo - movimento de descentralização e centralização
Fonte: Elaboração da autora

APÊNDICE B – QUADRO 9

Ano	Ocorrência	Critério
1967	Reforma tributária 1967 criou o ICM e instituiu o sistema de partilha definindo que de 20% da arrecadação do ICM pertenciam aos municípios.	Cada estado adotava o seu vínculo com a arrecadação local. 100% devolutivo
1972	Decreto-Lei 1.216/72 Criou o conceito de valor adicionado Saídas – entradas	O critério passou a ser com base no valor adicionado, beneficiado os municípios com mais atividades econômica. com caráter aproximadamente devolutivo.
1980	Emenda Constitucional nº17/80 determinou que até 25% do critério de partilha poderia ser definido pelo o estado, mediante lei estadual.	Critério híbrido 75% devolutivo; 25% redistributivo
1988	Com CF /88, a parcela do agora ICMS pertencente aos municípios passou de 20% para 25%.	Repetiu os mesmos critérios da emenda Constitucional de 17/80- Art. 158, inciso IV, ou seja : 3/4, no mínimo, na proporção do V.A e 1/4, de acordo com o que dispuser lei estadual
1990	LC nº 63/90	regulamentou o art. 158 da CF. O § 1º do art. 3º
2006	LC nº 123/06	Nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da CF, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta”.

Quadro 9 - Resumo da trajetória da cota-parte do ICMS

Fonte: Elaboração da autora com base em Baratto e Costamilan, (2007)

APÊNDICE C – TABELA 6

Tabela 6 - Índices de rateio da cota-parte do ICMS nos municípios Cearenses – 2007-2009
(Ordenados pelo índice de 2009)

MUNICÍPIO	INDICE 2007	INDICE 2008	INDICE 2009
FORTALEZA	40,8359	40,8298	38,9700
MARACANAU	7,2068	7,2486	7,2361
SOBRAL	5,7623	5,1115	4,9695
CAUCAIA	3,8972	3,8357	3,4651
HORIZONTE	2,0993	2,1448	2,0703
EUSEBIO	1,4072	1,8413	1,9267
JUAZEIRO DO NORTE	1,6550	1,6189	1,6115
MARANGUAPE	1,1800	1,3102	1,3617
AQUIRAZ	0,9697	1,1043	1,1732
PACATUBA	0,7594	0,9028	1,1174
PACAJUS	1,2185	1,0667	0,9067
PARACURU	0,6826	0,8319	0,9013
CRATO	1,0341	0,9406	0,8962
RUSSAS	0,6592	0,7473	0,8312
IGUATU	0,6689	0,6445	0,6974
ARACATI	0,6882	0,7190	0,6766
ITAPIPOCA	0,6727	0,6958	0,6692
LIMOEIRO DO NORTE	0,4643	0,5052	0,5374
BARBALHA	0,4604	0,4755	0,4875
CASCAVEL	0,4812	0,5321	0,4762
QUIXERAMOBIM	0,4836	0,4711	0,4751
TIANGUA	0,4094	0,4308	0,4556
ICAPUI	0,4211	0,3391	0,3978
MORADA NOVA	0,3059	0,3673	0,3846
QUIXADA	0,3723	0,3203	0,3503
ITAPAGE	0,3057	0,3187	0,3474
SAO GONCALO DO AMARANTE	0,2762	0,2145	0,3355
JAGUARUANA	0,3096	0,3281	0,3193
CRATEUS	0,3181	0,3008	0,3112
MARCO	0,2084	0,2157	0,3089
CAMOCIM	0,4351	0,3803	0,3070
CRUZ	0,1555	0,1411	0,3003
ACARAU	0,3599	0,3098	0,2865
SANTANA DO ACARAU	0,2310	0,2295	0,2784
BEBERIBE	0,2446	0,2211	0,2739
QUIXERE	0,1974	0,3143	0,2635
INDEPENDENCIA	0,1498	0,1655	0,2590
UBAJARA	0,2673	0,2100	0,2547
ITAREMA	0,1908	0,2082	0,2527
SAO BENEDITO	0,1892	0,2191	0,2486
ACARAPE	0,1801	0,1764	0,2469
ARATUBA	0,1318	0,1267	0,2467
ITAITINGA	0,2399	0,2339	0,2464
FORTIM	0,1847	0,1474	0,2455
JATI	0,1767	0,0541	0,2405

MUNICÍPIO	INDICE 2007	INDICE 2008	INDICE 2009
MUCAMBO	0,1327	0,1321	0,2397
CANINDE	0,2356	0,2297	0,2384
TAUA	0,2584	0,2442	0,2366
GROAIRAS	0,1354	0,1431	0,2341
JAGUARIBE	0,2194	0,2234	0,2294
JIJOCA DE JERICOACOARA	0,1460	0,1546	0,2199
MOMBACA	0,1612	0,1785	0,2192
URUBURETAMA	0,2135	0,2228	0,2174
PARAIPABA	0,2024	0,1828	0,2135
VARZEA ALEGRE	0,1630	0,1624	0,2080
ICO	0,2045	0,2055	0,2080
ALTANEIRA	0,1170	0,1120	0,2078
BOA VIAGEM	0,1997	0,1985	0,2069
IPU	0,1824	0,2067	0,2069
GRANJA	0,1949	0,1839	0,2062
TABULEIRO DO NORTE	0,2101	0,2056	0,2019
ACOPIARA	0,2021	0,2049	0,2019
JUCAS	0,1735	0,1622	0,2001
BREJO SANTO	0,2443	0,2439	0,1991
ITAICABA	0,1455	0,1484	0,1983
MARTINOPOLE	0,1589	0,1287	0,1980
REDENCAO	0,1999	0,1747	0,1964
FORQUILHA	0,1903	0,1858	0,1933
PENTECOSTE	0,1732	0,1712	0,1917
VICOSA DO CEARA	0,1884	0,1728	0,1884
SAO LUIS DO CURU	0,1367	0,1458	0,1882
PACOTI	0,1230	0,1184	0,1873
VARJOTA	0,1387	0,1561	0,1850
GUARAMIRANGA	0,1172	0,1080	0,1827
DEPUTADO IRAPUAN PINHEIRO	0,1150	0,1147	0,1817
IRACEMA	0,1428	0,1379	0,1816
GUARACIABA DO NORTE	0,1592	0,1711	0,1814
PENAFORTE	0,1033	0,1522	0,1811
NOVA RUSSAS	0,1876	0,1732	0,1809
GRACA	0,1362	0,1263	0,1796
POTIRETAMA	0,1327	0,1444	0,1794
FRECHEIRINHA	0,1338	0,1407	0,1782
PORTEIRAS	0,1398	0,1364	0,1779
GUAUBA	0,1550	0,1592	0,1765
TRAIRI	0,2033	0,1762	0,1757
SENADOR POMPEU	0,1575	0,1843	0,1728
IBICUITINGA	0,1336	0,1463	0,1727
PARAMBU	0,1630	0,1422	0,1725
AURORA	0,1340	0,1459	0,1721
IPAPORANGA	0,1188	0,1215	0,1719
CROATA	0,1014	0,1259	0,1708
IRAUCUBA	0,1379	0,1210	0,1671
NOVO ORIENTE	0,1463	0,1327	0,1650
BELA CRUZ	0,1766	0,1755	0,1649

MUNICÍPIO	INDICE 2007	INDICE 2008	INDICE 2009
BARRO	0,1835	0,1510	0,1647
PEDRA BRANCA	0,1686	0,2074	0,1630
CHOROZINHO	0,1858	0,1895	0,1627
QUITERIANOPOLIS	0,1380	0,1336	0,1615
NOVA OLINDA	0,1660	0,1704	0,1613
IBIAPINA	0,1617	0,1517	0,1609
OROS	0,1646	0,1529	0,1608
CARIUS	0,1427	0,1324	0,1601
MASSAPE	0,1243	0,1493	0,1593
JARDIM	0,1470	0,1467	0,1593
JAGUARETAMA	0,1351	0,1341	0,1592
CATARINA	0,1336	0,1281	0,1584
PINDORETAMA	0,1567	0,1330	0,1581
CAMPOS SALES	0,1795	0,1737	0,1558
RERIUTABA	0,0748	0,1415	0,1548
BANABUIU	0,1956	0,1867	0,1544
AMONTADA	0,1725	0,1690	0,1541
BATURITE	0,2174	0,1717	0,1536
ANTONINA DO NORTE	0,1310	0,1308	0,1535
MISSAO VELHA	0,1690	0,1697	0,1517
MILAGRES	0,1383	0,1462	0,1509
GENERAL SAMPAIO	0,1162	0,1146	0,1508
CHAVAL	0,1155	0,1265	0,1505
URUOCA	0,1316	0,1296	0,1487
MORRINHOS	0,1646	0,1567	0,1484
ARARIPE	0,1402	0,1371	0,1483
CEDRO	0,1682	0,1682	0,1477
PIRES FERREIRA	0,1358	0,1434	0,1477
MERUOCA	0,1234	0,1350	0,1475
BARREIRA	0,1324	0,1426	0,1474
POTENGI	0,1242	0,1087	0,1470
MORAUJO	0,1210	0,1007	0,1448
MULUNGU	0,1289	0,1426	0,1434
ARACOIABA	0,1449	0,1373	0,1431
ALCANTARAS	0,1157	0,1354	0,1431
UMIRIM	0,1397	0,1330	0,1425
PALHANO	0,1279	0,1202	0,1415
TAMBORIL	0,1391	0,1654	0,1415
IPUEIRAS	0,1747	0,1805	0,1397
SAO JOAO DO JAGUARIBE	0,1440	0,1292	0,1396
HIDROLANDIA	0,1402	0,1229	0,1376
MIRAIMA	0,1159	0,1263	0,1370
QUIXELO	0,1364	0,1323	0,1369
TARRAFAS	0,1172	0,0961	0,1368
MAURITI	0,1708	0,1820	0,1368
JAGUARIBARA	0,1464	0,1300	0,1354
ITATIRA	0,1266	0,1193	0,1344
SANTA QUITERIA	0,1323	0,1283	0,1343
SANTANA DO CARIRI	0,1392	0,1423	0,1343

MUNICÍPIO	INDICE 2007	INDICE 2008	INDICE 2009
CHORO	0,1399	0,1310	0,1331
CAPISTRANO	0,1222	0,1254	0,1326
SOLONOPOLE	0,1428	0,1307	0,1311
BARROQUINHA	0,1357	0,1276	0,1307
CARIDADE	0,1329	0,1725	0,1302
ARARENDA	0,1298	0,1207	0,1300
APUIARES	0,1244	0,1328	0,1296
MADALENA	0,1679	0,1249	0,1287
MILHA	0,1178	0,1353	0,1277
PARAMOTI	0,1166	0,1146	0,1254
CARIRIACU	0,1471	0,1409	0,1232
TEJUCUOCA	0,1439	0,1275	0,1222
FARIAS BRITO	0,1515	0,1703	0,1220
CARNAUBAL	0,1294	0,1321	0,1206
ARNEIROZ	0,1285	0,1193	0,1202
LAVRAS DA MANGABEIRA	0,1597	0,1546	0,1197
ITAPIUNA	0,1282	0,1365	0,1187
ALTO SANTO	0,1454	0,1378	0,1167
OCARA	0,1552	0,1364	0,1165
PIQUET CARNEIRO	0,1365	0,1718	0,1165
CARIRE	0,1270	0,1267	0,1164
ASSARE	0,1401	0,1449	0,1145
MONSENHOR TABOSA	0,1334	0,1354	0,1127
PACUJA	0,1131	0,1223	0,1114
COREAU	0,1236	0,1324	0,1102
PEREIRO	0,1316	0,1301	0,1081
TURURU	0,1189	0,1222	0,1074
BAIXIO	0,1080	0,1184	0,1044
IPAUMIRIM	0,1525	0,1599	0,1040
AIUABA	0,1310	0,1262	0,0985
PALMACIA	0,1185	0,1174	0,0979
UMARI	0,1125	0,1024	0,0949
SALITRE	0,1231	0,1331	0,0936
PORANGA	0,1165	0,1088	0,0926
CATUNDA	0,1228	0,1168	0,0919
SABOEIRO	0,1315	0,1327	0,0914
SENADOR SA	0,0791	0,1271	0,0901
GRANJEIRO	0,0998	0,1015	0,0898
ABAIARA	0,1322	0,1358	0,0866
ERERE	0,1193	0,1151	0,0857
IBARETAMA	0,1184	0,1080	0,0724

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da SEFAZ-CE

APÊNDICE D – TABELA 7

Tabela 7 - Variação percentual do índice de participação dos municípios na cota-parte – 2008/2009 (ordenada por maior % de aumento)

MUNICÍPIO	VAR. % DO ÍNDICE DE RATEIO 2008/2009
JATI	344,4%
CRUZ	112,8%
ARATUBA	94,8%
ALTANEIRA	85,5%
MUCAMBO	81,4%
GUARAMIRANGA	69,2%
FORTIM	66,6%
GROAIRAS	63,6%
DEP. IRAPUAN PINHEIRO	58,5%
PACOTI	58,1%
INDEPENDENCIA	56,5%
SAO GONCALO DO AMARANTE	56,4%
MARTINOPOLE	53,9%
MORAUJO	43,8%
MARCO	43,2%
TARRAFAS	42,3%
JIJOCA DE JERICOACOA	42,3%
GRACA	42,2%
IPAPORANGA	41,5%
ACARAPE	40,0%
IRAUCUBA	38,1%
CROATA	35,7%
POTENGI	35,1%
ITAICABA	33,6%
IRACEMA	31,7%
GENERAL SAMPAIO	31,5%
PORTEIRAS	30,4%
SAO LUIS DO CURU	29,1%
VARZEA ALEGRE	28,1%
FRECHEIRINHA	26,6%
NOVO ORIENTE	24,4%
POTIRETAMA	24,3%
BEBERIBE	23,9%
PACATUBA	23,8%
CATARINA	23,6%
JUCAS	23,4%
MOMBACA	22,8%
ITAREMA	21,4%
SANTANA DO ACARAU	21,3%
UBAJARA	21,3%
PARAMBU	21,3%
QUITERIA_ NOLIS	20,9%

MUNICÍPIO	VAR. % DO ÍNDICE DE RATEIO 2008/2009
CARIUS	20,9%
PENAFORTE	19,0%
CHAVAL	19,0%
PINDORETAMA	18,9%
JAGUARETAMA	18,8%
VARJOTA	18,6%
IBICUITINGA	18,1%
AURORA	18,0%
PALHANO	17,7%
ANTONINA DO NORTE	17,4%
ICAPUI	17,3%
PARAIPABA	16,8%
URUOCA	14,7%
SAO BENEDITO	13,4%
ITATIRA	12,7%
REDENCAO	12,4%
GRANJA	12,1%
HIDROLANDIA	11,9%
PENTECOSTE	11,9%
RUSSAS	11,2%
GUAIUBA	10,8%
PARAMOTI	9,4%
RERIUTABA	9,4%
QUIXADA	9,4%
MERUOCA	9,2%
ITAPAGE	9,0%
BARRO	9,0%
VICOSA DO CEARA	9,0%
JARDIM	8,6%
MIRAIMA	8,5%
PARACURU	8,3%
IGUATU	8,2%
ARARIPE	8,1%
SAO JOAO DO JAGUARIBE	8,0%
ARARENDA	7,7%
UMIRIM	7,2%
MASSAPE	6,7%
LIMOEIRO DO NORTE	6,4%
AQUIRAZ	6,2%
IBIAPINA	6,1%
GUARACIABA DO NORTE	6,0%
TIANGUA	5,8%
CAPISTRANO	5,7%
ALCANTARAS	5,7%
ITAITINGA	5,4%
OROS	5,1%

MUNICÍPIO	VAR. % DO ÍNDICE DE RATEIO 2008/2009
MORADA NOVA	4,7%
SANTA QUITERIA	4,7%
EUSEBIO	4,6%
NOVA RUSSAS	4,5%
BOA VIAGEM	4,3%
ARACOIABA	4,3%
JAGUARIBARA	4,2%
FORQUILHA	4,0%
MARANGUAPE	3,9%
CANINDE	3,8%
QUIXELO	3,5%
CRATEUS	3,5%
BARREIRA	3,3%
MILAGRES	3,2%
MADALENA	3,0%
PIRES FERREIRA	3,0%
JAGUARIBE	2,7%
BARBALHA	2,5%
BARROQUINHA	2,5%
CHORO	1,6%
ICO	1,2%
QUIXERAMOBIM	0,8%
ARNEIROZ	0,8%
MULUNGU	0,5%
SOLONOPOLE	0,4%
IPU	0,1%
MARACANAU	-0,2%
TRAIRI	-0,3%
JUAZEIRO DO NORTE	-0,5%
ACOPIARA	-1,5%
TABULEIRO DO NORTE	-1,8%
URUBURETAMA	-2,4%
APUIARES	-2,4%
JAGUARUANA	-2,7%
SOBRAL	-2,8%
TAUA	-3,1%
HORIZONTE	-3,5%
ITAPIPOCA	-3,8%
TEJUCUOCA	-4,2%
FORTALEZA	-4,6%
CRATO	-4,7%
NOVA OLINDA	-5,3%
MORRINHOS	-5,3%
MILHA	-5,6%
SANTANA DO CARIRI	-5,7%
ARACATI	-5,9%

MUNICÍPIO	VAR. % DO ÍNDICE DE RATEIO 2008/2009
BELA CRUZ	-6,1%
SENADOR POMPEU	-6,2%
UMARI	-7,3%
ACARAU	-7,5%
CARIRE	-8,2%
CARNAUBAL	-8,7%
AMONTADA	-8,8%
PACUJA	-8,9%
CAUCAIA	-9,7%
CAMPOS SALES	-10,3%
CASCVEL	-10,5%
BATURITE	-10,5%
MISSAO VELHA	-10,6%
GRANJEIRO	-11,5%
BAIXIO	-11,9%
TURURU	-12,1%
CEDRO	-12,2%
CARIRIACU	-12,5%
ITAPIUNA	-13,1%
CHOROZINHO	-14,1%
TAMBORIL	-14,5%
OCARA	-14,5%
PORANGA	-14,9%
PACAJUS	-15,0%
ALTO SANTO	-15,3%
QUIXERE	-16,2%
PALMACIA	-16,6%
COREAU	-16,7%
MONSENHOR TABOSA	-16,7%
PEREIRO	-16,9%
BANABUIU	-17,3%
BREJO SANTO	-18,4%
CAMOCIM	-19,3%
ASSARE	-21,0%
CATUNDA	-21,3%
PEDRA BRANCA	-21,4%
AIUABA	-22,0%
LAVRAS DA MANGABEIRA	-22,6%
IPUEIRAS	-22,6%
CARIDADE	-24,5%
MAURITI	-24,8%
ERERE	-25,5%
FARIAS BRITO	-28,4%
SENADOR AS	-29,1%
SALITRE	-29,7%
SABOEIRO	-31,1%

MUNICÍPIO	VAR. % DO ÍNDICE DE RATEIO 2008/2009
PIQUET CARNEIRO	-32,2%
IBARETAMA	-33,0%
IPAUMIRIM	-34,9%
ABAIARA	-36,2%

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da SEFAZ-CE

ANEXOS

ANEXO A – TABELA 8

Tabela 8 - Relações entre as transferências nos municípios cearenses – 2007

MUNICIPIOS	RCL	Cota- ICMS/R CL	Cota- ICMS/ TrasfEst	FPM/RC L	Rec.Trib/ RCL	Tranf.Est/ RCL	Transf.Fed. /RCL
Abaiara	7.984.566,06	0,147283	0,9452037	0,48245	0,03195	0,155822	0,655807
Acarape	11.167.309,18	0,142784	0,9295881	0,57491	0,02197	0,153599	0,714229
Acaraú	35.572.469,15	0,092029	0,9192147	0,39706	0,03662	0,100117	0,569225
Acopiara	31.178.352,05	0,057525	0,8460086	0,41812	0,02961	0,067995	0,653631
Aiuaba	13.585.887,56	0,085581	0,9283818	0,46062	0,04546	0,092183	0,593339
Alcântaras	8.863.497,72	0,115329	0,8739201	0,57881	0,02208	0,131968	0,781072
Altaneira	7.433.738,46	0,139536	0,9495358	0,5182	0,03523	0,146951	0,654379
Alto Santo	11.925.991,47	0,107769	0,8241509	0,52632	0,02354	0,130764	0,671085
Amontada	33.720.327,14	0,046309	0,8850109	0,3427	0,02577	0,052326	0,504939
Antonina do Norte	7.251.343,50	0,163055	0,9454537	0,53123	0,03192	0,172462	0,655265
Apuiarés	12.224.396,63	0,09027	0,931885	0,5252	0,02125	0,096869	0,669492
Aquiraz	60.022.210,78	0,137164	0,9273444	0,25671	0,17554	0,14791	0,370179
Aracati	55.714.136,58	0,111845	0,7590893	0,29864	0,06158	0,147341	0,527637
Aracoiaba	21.418.462,98	0,060023	0,7250943	0,51254	0,03636	0,082779	0,695461
Ararendá	10.286.211,77	0,114195	0,9513441	0,49933	0,02798	0,120036	0,648052
Araripe	17.569.137,09	0,070674	0,9053454	0,43851	0,03426	0,078063	0,604306
Aratuba	12.348.848,29	0,094561	0,8972983	0,4967	0,02793	0,105385	0,676092
Ameiroz	8.349.806,63	0,136259	0,9427074	0,46134	0,04597	0,14454	0,607649
Assaré	16.315.414,15	0,075983	0,8750103	0,45604	0,04162	0,086836	0,61457
Aurora	17.791.821,52	0,065392	0,8702693	0,50776	0,03332	0,07514	0,708473
Baixio	6.248.035,63	0,152947	0,9552787	0,61652	0,01124	0,160107	0,729824
Banabuiú	15.904.766,36	0,108606	0,9345205	0,4844	0,03378	0,116216	0,605091
Barbalha	58.874.612,92	0,069525	0,8842252	0,23991	0,02384	0,078629	0,754013
Barreira	11.611.605,21	0,105624	0,9116452	0,5131	0,02363	0,115861	0,674948
Barro	16.268.051,47	0,099094	0,7595176	0,47358	0,04343	0,130469	0,623428
Barroquinha	12.955.974,94	0,093056	0,9415646	0,49554	0,01427	0,098831	0,62506
Baturité	21.710.153,03	0,090516	0,8718002	0,47316	0,02721	0,103826	0,701339
Beberibe	34.432.254,98	0,063268	0,8709769	0,37292	0,05183	0,072641	0,501198
Bela Cruz	20.931.524,17	0,074681	0,8847554	0,42941	0,03478	0,084409	0,593032
Boa Viagem	37.160.062,39	0,0478	0,8181382	0,39389	0,04092	0,058426	0,51394
Brejo Santo	27.370.941,53	0,078906	0,8289213	0,42221	0,0424	0,095192	0,599306
Camocim	38.289.244,46	0,102604	0,9391372	0,36889	0,0313	0,109254	0,54549
Campos Sales	19.705.103,74	0,080982	0,8735752	0,456	0,04356	0,092701	0,595526

MUNICIPIOS	RCL	Cota- ICMS/R CL	Cota- ICMS/ TrasfEst	FPM/RC L	Rec.Trib/ RCL	Tranf.Est/ RCL	Transf.Fed. /RCL
Canindé	51.529.682,37	0,041088	0,7495307	0,32399	0,02465	0,054819	0,553694
Capistrano	13.970.715,70	0,077399	0,9213704	0,52606	0,02156	0,084004	0,716602
Caridade	4.917.910,42	0,124947	0,4085107	0,50429	0,01257	0,30586	0,670476
Carié	13.985.987,09	0,081807	0,8807405	0,57821	0,02151	0,092884	0,696812
Caririaçu	22.293.517,34	0,055697	0,9016843	0,40318	0,02856	0,061769	0,609573
Cariús	14.559.851,57	0,08626	0,9051268	0,52914	0,03759	0,095301	0,651374
Carnaubal	13.298.668,80	0,086435	0,9030042	0,48277	0,02792	0,095719	0,667283
Cascavel	42.108.425,62	0,101599	0,9053153	0,35507	0,05007	0,112225	0,547771
Catarina	13.210.185,47	0,089128	0,9107772	0,58321	0,04236	0,097859	0,736146
Catunda	9.001.602,78	0,123157	0,9465836	0,42794	0,00695	0,130107	0,570278
Caucaia	198.446.942,00	0,173686	0,9402393	0,24333	0,07535	0,184725	0,401153
Cedro	19.493.327,02	0,076281	0,891728	0,45801	0,03458	0,085543	0,658971
Chaval	12.248.941,10	0,092236	0,9402567	0,49719	0,02468	0,098097	0,635769
Choro	14.049.844,10	0,088175	0,9465389	0,36557	0,02486	0,093156	0,497677
Chorozinho	16.893.106,79	0,096816	0,9190181	0,45606	0,04152	0,105347	0,603827
Coreaú	16.150.441,52	0,06813	0,8372884	0,47703	0,03238	0,08137	0,626116
Crateús	44.909.274,40	0,06265	0,7929257	0,35663	0,04767	0,079011	0,569177
Crato	76.475.791,83	0,119486	0,8476416	0,26864	0,04191	0,140963	0,611836
Croata	13.566.755,38	0,065769	0,8886569	0,47323	0,02433	0,07401	0,592109
Cruz	18.924.672,59	0,070978	0,861316	0,45377	0,03352	0,082407	0,669227
Deputado Irapuan Pinheiro	8.154.591,12	0,124986	0,867434	0,59831	0,0276	0,144087	0,77512
Ererê	6.950.732,92	0,151581	0,9706986	0,52646	0,03195	0,156157	0,716342
Eusébio	49.916.498,61	0,250092	0,9179967	0,23151	0,16324	0,272432	0,336021
Farias Brito	16.579.689,33	0,081037	0,934453	0,46471	0,03818	0,086721	0,677406
Forquilha	15.424.625,63	0,10995	0,8885286	0,49948	0,02169	0,123743	0,632481
Fortaleza	2.043.799.384,20	0,17426	0,8241366	0,20699	0,20329	0,211445	0,40428
Fortim	13.622.505,68	0,120951	0,9322982	0,45731	0,05257	0,129734	0,587424
Frecheirinha	10.321.344,98	0,11484	0,8919587	0,40477	0,0275	0,128751	0,548471
General Sampaio	7.327.752,44	0,1401	0,9783001	0,52569	0,02059	0,143207	0,648344
Graça	12.652.512,09	0,095298	0,8721455	0,48968	0,01159	0,109268	0,621833
Granja	33.531.976,00	0,051	0,5517648	0,42104	0,02267	0,092431	0,545815
Granjeiro	6.643.099,24	0,133194	0,7184111	0,57932	0,03937	0,185401	0,631659
Groáiras	7.187.960,90	0,169907	0,9350059	0,52538	0,02119	0,181717	0,660232
Guaiúba	16.816.212,32	0,08194	0,9219416	0,45814	0,02927	0,088878	0,603858
Guaraciaba do Norte	27.683.330,72	0,052021	0,6816958	0,41701	0,03052	0,076312	0,590347
Guaramiranga	6.649.922,03	0,152297	0,930425	0,55345	0,06718	0,163685	0,701997
Hidrolândia	14.288.500,64	0,087038	0,7927772	0,53919	0,0256	0,109789	0,660871
Horizonte	52.659.312,06	0,353006	0,9746335	0,23731	0,04215	0,362194	0,411399
Ibaretama	8.369.122,01	0,093466	0,8372895	0,48818	0,03155	0,11163	0,655107

MUNICIPIOS	RCL	Cota- ICMS/R CL	Cota- ICMS/ TrasfEst	FPM/RC L	Rec.Trib/ RCL	Tranf.Est/ RCL	Transf.Fed. /RCL
Ibiapina	17.552.137,22	0,081688	0,8864943	0,43894	0,0321	0,092147	0,596046
Ibicuitinga	9.455.226,17	0,127249	0,9491633	0,5355	0,0267	0,134064	0,683357
Icapuí	20.396.187,24	0,183496	0,9502494	0,36342	0,06311	0,193103	0,545428
Iço	41.736.387,49	0,043001	0,4783979	0,37248	0,03936	0,089886	0,538351
Iguatu	65.904.203,78	0,089812	0,8204283	0,29225	0,06292	0,10947	0,514324
Independência	18.381.944,13	0,072059	0,7181465	0,48768	0,02231	0,10034	0,634982
Ipaporanga	10.462.426,86	0,100997	0,9226185	0,47821	0,03396	0,109468	0,612727
Ipauimirim	9.590.906,27	0,14107	0,8811329	0,63589	0,02637	0,160101	0,778667
Ipu	24.448.000,54	0,065981	0,824342	0,45369	0,03162	0,080041	0,590585
Ipueiras	29.283.035,17	0,052908	0,8745828	0,39464	0,01973	0,060495	0,510139
Iracema	11.051.689,54	0,117433	0,8904187	0,66287	0,04089	0,131885	0,863687
Irauçuba	16.872.420,93	0,072346	0,913553	0,44307	0,02647	0,079192	0,58048
Itaiçaba	6.795.058,36	0,184424	0,9470585	0,54163	0,03248	0,194733	0,701532
Itaitinga	23.926.484,89	0,088978	0,8993085	0,43025	0,02723	0,098941	0,559598
Itapajé	32.143.791,31	0,084732	0,8841495	0,39947	0,02731	0,095835	0,526651
Itapipoca	61.061.429,33	0,096717	0,8773729	0,3296	0,03381	0,110235	0,525947
Itapiúna	16.202.174,65	0,070244	0,7651425	0,47164	0,02051	0,091805	0,634792
Itarema	29.879.211,66	0,056573	0,8645228	0,3438	0,02647	0,065439	0,555459
Itatira	15.472.685,63	0,073581	0,9390564	0,47299	0,0232	0,078357	0,653222
Jaguaretama	14.830.064,72	0,08087	0,785429	0,5195	0,03098	0,102963	0,638202
Jaguaribara	8.484.698,80	0,152835	0,6596196	0,57504	0,03464	0,231702	0,698308
Jaguaribe	25.322.093,19	0,076102	0,7723622	0,40365	0,04593	0,098531	0,593307
Jaguaruana	22.282.266,00	0,1232	0,906155	0,46101	0,02371	0,135959	0,565577
Jardim	19.364.531,15	0,067275	0,8626411	0,46416	0,03638	0,077987	0,671944
Jati	7.819.331,83	0,199068	0,9543296	0,48377	0,03363	0,208595	0,606212
Jijoca de Jericocoara	12.948.804,46	0,100071	0,8793543	0,49529	0,05443	0,113801	0,628358
Juazeiro do Norte	137.203.389,07	0,107299	0,781268	0,35194	0,06482	0,13734	0,548669
Jucás	17.536.730,93	0,089234	0,9011435	0,47879	0,03797	0,099023	0,610825
Lavras da Mangabeira	19.716.150,41	0,071793	0,886901	0,52101	0,03096	0,080948	0,67037
Limoeiro do Norte	39.946.525,95	0,103236	0,857621	0,35358	0,05639	0,120375	0,574085
Madalena	14.097.407,60	0,122505	0,9025821	0,52813	0,02575	0,135728	0,652205
Maracanaú	197.791.503,54	0,342444	0,9626614	0,24414	0,05182	0,355726	0,449215
Maranguape	62.678.562,24	0,166936	0,9198521	0,30729	0,02694	0,181481	0,48351
Marco	19.109.006,12	0,097387	0,8967625	0,40275	0,02919	0,108599	0,599047
Martinópolis	10.390.727,00	0,135556	0,9779895	0,49426	0,05275	0,138606	0,610288
Massapé	23.048.766,70	0,047823	0,8118002	0,44568	0,02629	0,05891	0,585643
Mauriti	27.969.796,73	0,053891	0,862236	0,44681	0,02795	0,062502	0,596179
Meruoca	11.236.327,49	0,097318	0,7926827	0,45662	0,03805	0,12277	0,564078
Milagres	18.830.407,60	0,065783	0,7078294	0,54548	0,03132	0,092937	0,723397

MUNICIPIOS	RCL	Cota- ICMS/R CL	Cota- ICMS/ TrasfEst	FPM/RC L	Rec.Trib/ RCL	Tranf.Est/ RCL	Transf.Fed. /RCL
Milha	11.896.326,95	0,08833	0,8051153	0,53968	0,03693	0,109711	0,700531
Miraíma	10.709.826,77	0,095664	0,9367935	0,47936	0,02803	0,102118	0,586184
Missão Velha	22.332.140,63	0,067185	0,8668066	0,45998	0,02857	0,077509	0,647736
Mombaça	24.468.441,02	0,055277	0,8279039	0,5216	0,00862	0,066767	0,705731
Monsenhor Tabosa	16.018.863,26	0,07251	0,8736819	0,45749	0,03339	0,082994	0,681499
Morada Nova	44.604.270,07	0,06072	0,8617296	0,33089	0,0513	0,070463	0,530708
Moraújo	7.589.078,77	0,140772	0,956932	0,49825	0,03403	0,147107	0,615302
Morrinhos	14.546.885,32	0,100044	0,8113873	0,52962	0,01785	0,123299	0,645267
Mucambo	12.832.036,10	0,091175	0,8604052	0,50033	0,0312	0,105967	0,609095
Mulungu	8.008.910,38	0,14258	0,9019367	0,60917	0,02664	0,158082	0,783106
Nova Olinda	11.182.100,00	0,131542	0,9186582	0,45965	0,04337	0,14319	0,607956
Nova Russas	21.919.891,65	0,074165	0,8561349	0,55872	0,04045	0,086628	0,72841
Novo Oriente	19.455.004,71	0,065194	0,8478978	0,48001	0,04814	0,076889	0,654816
Ocara	18.746.376,34	0,073701	0,9010647	0,45546	0,04109	0,081793	0,601361
Orós	16.324.666,19	0,089536	0,9043332	0,45578	0,04471	0,099008	0,66515
Pacajús	39.201.157,38	0,276162	0,9476588	0,34962	0,0255	0,291415	0,460339
Pacatuba	36.591.060,13	0,184771	0,9525896	0,42109	0,03487	0,193967	0,550337
Pacoti	12.663.880,51	0,086116	0,9130041	0,40558	0,02475	0,094322	0,566777
Pacujá	6.634.099,95	0,15146	0,8791635	0,58066	0,02208	0,172278	0,712368
Palhano	7.585.037,94	0,142823	0,8935317	0,6527	0,02237	0,159841	0,783894
Palmácia	8.204.872,88	0,123761	0,9127255	0,46089	0,02594	0,135595	0,621353
Paracuru	29.613.479,26	0,203027	0,752138	0,34688	0,06342	0,269934	0,462899
Paraipaba	22.453.260,58	0,079032	0,9025079	0,40031	0,10859	0,08757	0,573402
Parambu	26.862.851,09	0,0539	0,8624746	0,3824	0,04525	0,062495	0,421613
Paramoti	11.124.030,94	0,092324	0,9292909	0,44957	0,02018	0,099349	0,6229
Pedra Branca	29.027.625,08	0,052259	0,7072801	0,40829	0,032	0,073888	0,578582
Penaforte	7.645.886,16	0,119436	0,9361932	0,50382	0,02031	0,127576	0,686933
Pentecoste	23.957.938,88	0,06529	0,8842415	0,41239	0,02692	0,073837	0,605778
Pereiro	13.457.903,00	0,086546	0,7789433	0,47706	0,02821	0,111107	0,649194
Pindoretama	14.805.406,23	0,093428	0,9142034	0,53507	0,01856	0,102196	0,732849
Piquet Carneiro	9.480.813,89	0,1272	0,8130636	0,54036	0,01291	0,156445	0,677927
Pires Ferreira	8.447.539,05	0,142425	0,9544242	0,58123	0,01992	0,149226	0,729792
Poranga	10.099.067,19	0,10243	0,936549	0,50858	0,02759	0,10937	0,626658
Porteiras	13.698.780,12	0,090188	0,882526	0,46743	0,02478	0,102193	0,625661
Potengi	8.032.650,38	0,136956	0,9066139	0,46949	0,03228	0,151063	0,608527
Potiretama	6.786.649,80	0,174432	0,9519928	0,00057	0,03432	0,183228	0,669258
Quiterianópolis	16.029.866,69	0,076	0,902258	0,48062	0,03057	0,084233	0,57824
Quixadá	49.097.557,71	0,067137	0,7935084	0,33772	0,04409	0,084607	0,592237
Quixelô	12.995.562,45	0,092989	0,9196844	0,53808	0,03268	0,10111	0,726648
Quixeramobim	46.485.016,12	0,088693	0,8615347	0,30252	0,05184	0,102948	0,48
Quixeré	15.442.567,26	0,115588	0,894222	0,4989	0,03105	0,12926	0,643573

MUNICIPIOS	RCL	Cota- ICMS/R CL	Cota- ICMS/ TrasfEst	FPM/RC L	Rec.Trib/ RCL	Tranf.Est/ RCL	Transf.Fed. /RCL
Redenção	20.599.909,13	0,086009	0,7510056	0,43633	0,02886	0,114526	0,603885
Reritaba	15.710.645,06	0,042825	0,8387555	0,57209	0,0297	0,051058	0,692311
Russas	40.970.224,73	0,139856	0,8853131	0,36193	0,06337	0,157974	0,502584
Saboeiro	13.910.834,55	0,083679	0,6727092	0,4472	0,03553	0,124391	0,587725
Salitre	13.891.180,74	0,078466	0,9308254	0,46218	0,03106	0,084297	0,59312
Santa Quitéria	29.351.680,91	0,071131	0,7792647	0,54023	0,02905	0,09151	0,667513
Santana do Acaráú	21.325.334,89	0,057743	0,7414208	0,41756	0,02727	0,077881	0,597411
Santana do Cariri	14.835.228,06	0,078822	0,8970488	0,51932	0,02005	0,087868	0,664075
São Benedito	26.649.833,85	0,062917	0,8028614	0,43457	0,0381	0,078366	0,561309
São Gonçalo do Amarante	39.634.882,84	0,062948	0,9423655	0,29903	0,14413	0,066798	0,385937
São João do Jaguaribe	7.398.376,98	0,173007	0,9328621	0,65947	0,02729	0,185458	0,828157
São Luís do Curu	10.464.274,00	0,115399	0,9400594	0,50396	0,02638	0,122758	0,657404
Senador Pompeu	18.737.243,68	0,075907	0,8739701	0,50655	0,0292	0,086854	0,754301
Senador Sá	6.859.115,12	0,103294	0,9593099	0,54743	0,02795	0,107676	0,672874
Sobral	204.388.187,24	0,250384	0,931084	0,23626	0,05768	0,268917	0,538462
Solonópole	15.119.235,28	0,069402	0,7788344	0,53485	0,03685	0,08911	0,691334
Tabuleiro do Norte	17.201.142,61	0,107464	0,8082501	0,52254	0,0325	0,132959	0,697264
Tamboril	22.724.824,14	0,052712	0,8628282	0,42849	0,01514	0,061092	0,672619
Tarrafas	7.726.745,05	0,133885	0,975101	0,488	0,03337	0,137304	0,630954
Tauá	39.514.850,32	0,058035	0,8240684	0,35745	0,0816	0,070425	0,438877
Tejuçuoca	14.376.482,85	0,090089	0,9435568	0,44658	0,02326	0,095478	0,593651
Tianguá	41.986.932,08	0,086368	0,7630257	0,36698	0,03404	0,113192	0,542131
Trairi	34.595.960,17	0,052346	0,882906	0,37115	0,03769	0,059288	0,555067
Tururu	10.679.294,38	0,100496	0,9461408	0,48095	0,02039	0,106217	0,609537
Ubajara	21.547.130,53	0,110031	0,8705826	0,41715	0,0338	0,126388	0,557136
Umari	7.518.038,22	0,132774	0,9588469	0,51239	0,03765	0,138472	0,659859
Umirim	15.935.261,35	0,077786	0,7553964	0,48347	0,02757	0,102973	0,677
Uruburetama	15.676.833,52	0,119049	0,9092036	0,49144	0,01504	0,130938	0,639668
Uruoca	11.137.027,26	0,105002	0,9356503	0,46069	0,05072	0,112224	0,57782
Varijota	13.818.240,57	0,089141	0,8902661	0,55607	0,0234	0,100128	0,68147
Várzea Alegre	23.043.833,63	0,062811	0,8756657	0,50148	0,03535	0,071729	0,676197
Viçosa do Ceará	35.166.570,00	0,048389	0,6753608	0,36513	0,0325	0,071648	0,514472

Fonte: Dados do STN – Boletim de Finanças Públicas do Brasil