



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO.
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RAQUEL OLIVEIRA RODRIGUES

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO DO ICMS
DOS MUNICÍPIOS: UMA AVALIAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ.

FORTALEZA
JUNHO/2014

RAQUEL OLIVEIRA RODRIGUES

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO DO ICMS
DOS MUNICÍPIOS: UMA AVALIAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Contabilidade da Universidade Federal do Ceará em 2014, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Profa. Ms. Jackeline Lucas Souza.

**FORTALEZA
JUNHO/2014**

RESUMO

O presente estudo buscou responder à questão problema: “Qual o comportamento dos coeficientes de participação do ICMS dos municípios do Estado do Ceará?”, para isso definiu-se como objetivo principal analisar a evolução dos Índices Municipais de Qualidade Educacional (IQE), da Saúde (IQS) e do Meio Ambiente (IQM) de 2009 a 2013. Com relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa foi classificada como qualitativa, como descritiva e adquiriram-se os dados conforme levantamento. A partir da amostra analisou-se a evolução e/ou regressão dos municípios que pontuaram dentro da interseção anual, verificando que: em 2010 os municípios que apresentaram índices de educação melhores, em 2009 apresentaram menores; com relação ao índice da saúde, Caucaia figurou entre as piores pontuações, não apresentando evolução significativa ao longo dos anos; e por fim, ao analisar os índices de qualidade do meio ambiente constatou-se que os requisitos I e II, os quais compõem o IQM, foram os mais pontuados, e enquanto os requisitos III e IV foram menos pontuados. Em observância aos três índices (IQE, IQS e IQM), conclui-se que os municípios analisados não apresentaram indicadores de educação e saúde semelhantes durante o período, o mesmo não se repetiu aos indicadores do meio ambiente, os quais proporcionaram à maior parte dos municípios posições similares de 2009-2013.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS; cota-parte; índices municipais de qualidade.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o ICMS é o imposto incidente, em geral, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, o qual mesmo sendo de competência estadual, possui parte de seus fatos geradores ocorridos nos municípios. Diante disso, e com o propósito de dar maior ênfase a esses entes federativos, a Constituição Federal de 1988 dispôs sobre a distribuição de uma cota parte do ICMS aos municípios, representando 25% do produto arrecadado de acordo com critérios estabelecidos por lei estadual.

No Ceará, o Decreto nº 29.306, de junho de 2008, regulamenta que o repasse do produto do ICMS aos municípios está condicionado aos seus indicadores de resultados representados pela educação, saúde e meio ambiente, em observância aos percentuais de 18%, 5% e 2%, respectivamente.

Até 2007 o Estado cearense repartia a cota parte referente ao imposto de acordo com a população (5%), com orçamento do gasto em educação (12,5%) e igualmente entre os municípios (7,5%). Esta antiga metodologia favorecia os municípios maiores e de melhor condição econômica. Assim, os recursos eram alocados de forma semelhante todos os anos e não havia incentivo pelo Estado aos gestores municipais para uma boa gestão de recursos (HOLANDA, 2011).

Holanda (2011) e Nogueira (2012) acreditam que a nova metodologia de cálculo da cota parte representa uma forma mais equitativa e efetiva de distribuição entre os municípios, a qual baseada nos indicadores de educação, saúde e meio ambiente, busca obter os melhores resultados e adquirir ganhos em seus orçamentos. Dessa forma, aqueles mais desfavorecidos geográfica e economicamente têm a possibilidade de competir com os demais favorecidos.

Ainda para esses autores, a implantação dessa nova forma de repasse introduziu o Ceará em um modelo de gestão já consolidado em outros países, como Chile e Canadá, nomeado Gestão Pública por Resultados (GPR), no qual o Estado volta-se para o cumprimento da satisfação da sociedade, buscando reduzir os custos para os cidadãos e apresentando de forma mais transparente os avanços nos indicadores de resultado. Diante do

exposto, este trabalho justifica-se pela possível contribuição de seus resultados em outras políticas públicas, relacionadas à educação, saúde e meio ambiente. Ademais, acredita-se que o estudo serve de preâmbulo para pesquisas posteriores acerca das áreas aqui abordadas, de forma mais aprofundada e individualizada.

O presente trabalho se propõe responder a seguinte questão-problema: Qual o comportamento dos coeficientes de participação do ICMS dos municípios do Estado do Ceará? Para tanto, definiu-se como objetivo geral da pesquisa analisar a evolução dos Índices Municipais de Qualidade Educacional, da Saúde e do Meio Ambiente nos últimos cinco anos, demonstrando os fatores qualitativos que contribuíram para o progresso ou regresso desses índices nos municípios cearenses, tendo como objetivos específicos: descrever sobre os Índices Municipais de Qualidade Educacional, da Saúde e do Meio Ambiente; analisar o desenvolvimento dos Índices no período de 2009-2013 e; avaliar as características determinantes nos Índices de Qualidade dos municípios.

O artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução; a segunda seção tem como objetivo fundamentar teoricamente através de estudos anteriores o repasse do imposto aos municípios do Ceará; a terceira seção representa a metodologia e define todo o conjunto de procedimentos utilizados para a análise dos Índices Municipais; a quarta seção é a análise dos dados; e por fim, a quinta e última seção com as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ICMS: COTA PARTE DOS MUNICÍPIOS

ICMS é a sigla dada ao Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. É regulamentado pela Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), alterada pelas Leis Complementares nº 102 de 11 de julho de 2000, nº 114 de 16 de dezembro de 2002, nº 120 de 29 de dezembro de 2005 e nº 138 de 29 de dezembro de 2010. De competência dos Estados e do Distrito Federal, o ICMS possui legislação específica em cada unidade da federação (PORTAL TRIBUTÁRIO, 2013).

Segundo Amaral e Olenike (2012), a arrecadação do ICMS no Brasil em 2012 foi de R\$ 330 bilhões, tendo o Ceará como o estado que registrou o maior aumento na arrecadação do imposto em relação a 2011, de 23,57%. Ademais, constatou-se que o ICMS é o principal tributo dos estados da unidade de federação e representa o maior responsável pela geração de receitas no país. Soares, Gomes e Toledo (2011) consideram que a produção, circulação e consumo de mercadoria, bens e a prestação de serviços, fatos geradores do ICMS, vêm superando as bases tradicionais de renda e patrimônio e consolidando-se como a principal base tributária do país.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios passaram a ter um maior destaque junto aos Estados e Distrito Federal na composição da Federação, destaque este que levou a ampliação de suas competências tributárias e à garantia de repasse de arrecadação pelos Estados e pela União (CITADINI, 1995). Tal fato representou uma descentralização fiscal entre os governos subnacionais e, por conseguinte, uma distribuição de receita entre os entes federativos. Essas transferências estaduais e federais são importantes ao servirem como uma compensação da baixa carga tributária advinda somente da tributação sobre serviços e propriedades urbanas, permitida constitucionalmente aos municípios. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002).

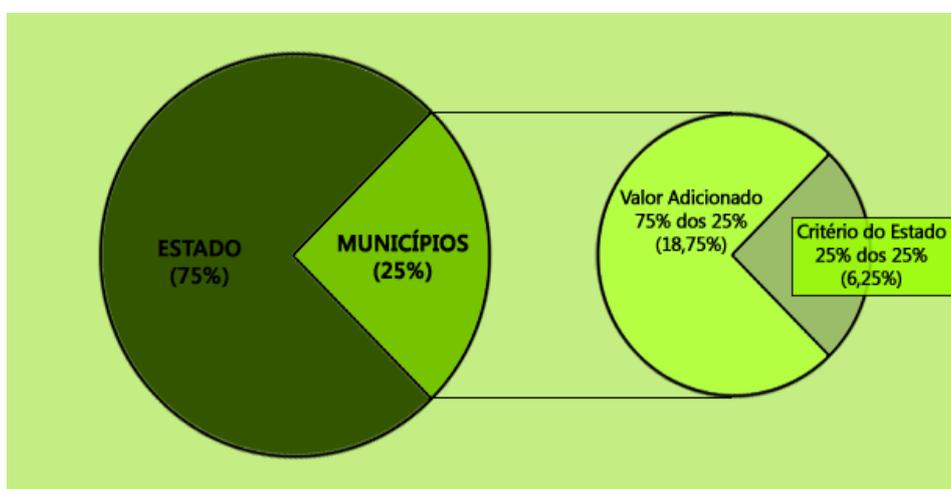
Dentro desse contexto de transferências e participações a Carta Magna dispõe em seu artigo 158 sobre a distribuição de uma cota parte aos municípios do imposto. O inciso IV do

referido artigo estabelece que 25% do produto da arrecadação desse tributo estadual e distrital sejam repartidos entre os seus respectivos municípios. Desses 25%, $\frac{3}{4}$ (18,75%), no mínimo, devem ser distribuídos na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF), e $\frac{1}{4}$ (6,25%) destinados de acordo com critérios fixados por lei estadual.

Shirasu, Irffi e Petterini (2011) classificam essa cota parte dos municípios como uma transferência incondicional, ou seja, os governos municipais não são condicionados a aplicar esse recurso recebido pelos governos estaduais em despesas específicas, de maneira eficiente e suprimindo as necessidades da sociedade local. Embora, para tais autores, o disposto pela Constituição Federal tenha criado uma maneira legal dos Estados implantarem mecanismos de incentivo a induzir prefeituras a agirem de determinada forma, buscando resultados pré-determinados e benefícios sociais.

O Gráfico 1 apresenta a metodologia de distribuição da cota parte do ICMS aos municípios, estabelecida pela CF/88, mostrando os percentuais devidos a cada ente federativo e como ele deve ser repassado nos municípios.

Gráfico 1 – Distribuição do produto da arrecadação do ICMS



Fonte: Ribeiro (2008).

Endente-se como Valor Adicionado Fiscal (VAF), o índice relativo à movimentação econômica utilizado como base para o repasse de valores das receitas de impostos recolhidos pelos Estados e pela União, apurado de acordo com informações de contribuintes do ICMS (IRFFI; PETTERINI, 2011).

Em síntese, o VAF de cada município corresponde ao valor das saídas de mercadorias acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, menos o valor das entradas de mercadorias, e corresponde a 18,75% do que é repartido aos municípios a título do ICMS.

Com os 6,25% do ICMS destinados de acordo com estabelecido por critério estadual, a Constituição permitiu a cada unidade federativa a possibilidade de desenvolver sua forma de distribuição da cota parte do tributo aos municípios de acordo com suas peculiaridades e características redistributivas, criando inúmeros modelos de distribuição do ICMS no Brasil, modelos formados por indicadores socioeconômicos, histórico-culturais e ambientais (GARCIA, 2002).

O Quadro 1, resume os modelos de distribuição adotados pelos estados brasileiros mediante lei estadual, como forma de se ter uma visão comparativa entre eles. Excetua-se o Distrito Federal, porque embora seja uma unidade da federação, o mesmo não é composto por municípios e, portanto não é apto a possuir lei específica de distribuição do tributo.

Quadro 1 – Modelos estaduais de distribuição do ICMS

C . D .	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Total	
Norte	AC											20,0%					5,0%		25%	
	RO	0,5%		14,0%						5,0%							5,0%		25%	
	AM	0,3%		24,0%								0,7%							25%	
	PA	5,0%		9,0%								5,0%						6,0%	25%	
	RR			25,0%																25%
	AP	1,1%	1,4%	7,0%	2,6%						2,3%	1,4%	2,6%	1,4%	2,6%	2,6%				25%
	TO	2,0%	13,0%	8,0%									2,0%							25%
Nordeste	MA	5,0%		15,0%								5,0%							25%	
	PI	10,0%	5,0%									10,0%							25%	
	CE				18,0%										5,0%	2,0%			25%	
	RN	5,0%		15,0%								5,0%							25%	
	PB			20,0%												5,0%	5,0%		30%	
	PE				2,0%						17,0%			1,0%	2,0%	2,0%	1,0%		25%	
	AL	2,5%		15,0%							5,0%		2,5%						25%	
	SE			25,0%															25%	
Centro-Oeste	BA	7,5%		7,5%								10,0%							25%	
	MT	1,0%								11,0%		4,0%		4,0%			5,0%		25%	
	MS	5,0%		7,0%								5,0%		3,0%			5,0%		25%	
Sul	GO		5,0%	10,0%															15%	
	PR	2,0%		2,0%					2,0%	2,5%		6,0%	8,0%					2,5%	25%	
	SC			3,8%		21,3%													25%	
Sudeste	RS	7,0%				2,0%			5,0%	0,5%		7,0%	3,5%						25%	
	MG	1,0%	1,1%	5,5%	2,0%		2,0%	0,3%	0,01%		4,5%	1,0%	2,7%		1,9%	2,0%		1,0%	25%	
	SP							0,5%			5,0%	1,0%	13,0%		5,0%			0,5%	25%	
	ES	4,9%								6,8%	7,5%							5,8%	25%	
RJ	RJ	6,8%	1,8%	8,2%						1,7%		6,1%		0,4%					25%	

Fonte: Elaborado pela autora em base nas leis estaduais (2014).

Legenda:	C.D. Critérios de Distribuição.	6. Mais populosos	12. População ou eleitores	18. Valor da Produção
	1. Área Geográfica	7. Mananciais (área e qualidade)	13. Produção Agropecuária	
	2. Boa gestão ambiental	8. Municípios mineradores	14. Receita Própria	
	3. Cota Fixa	9. Número de propriedades	15. Saúde	
4. Educação	10. Outros	16. Tratamento de lixo e esgoto		
5. Índice inverso de população, área e valor adicionado.	11. Patrimônio histórico e cultural	17. Unidades de Conservação		

Observa-se que a maioria dos estados brasileiros utiliza para distribuição do ICMS os critérios 3 (Cota Fixa) e 12 (População ou eleitores). Das 26 unidades federativas expostas, apenas Ceará, Pernambuco e Espírito Santo não utilizam nenhum desses dois parâmetros. Para Holanda (2011), a cota fixa e a população como critérios de distribuição geram coeficientes muito semelhantes todos os anos, coeficientes estáticos, os quais são definidos

independentemente de indicadores de desempenho. Diante desse entendimento, infere-se que apesar da adoção de indicadores socioeconômicos, histórico-culturais e ambientais em quase todo o Brasil, ainda há a preponderância desses critérios mais estáticos na distribuição do ICMS.

Apesar disso, nota-se uma diversidade de critérios de distribuição, estabelecidos por leis estaduais, em consequência disso, utilizou-se o critério 10 (Outros), criado a fim englobar os parâmetros de distribuição únicos, adotados de forma particular em um estado, como por exemplo, “Municípios sede de estabelecimentos penitenciários” (MG) e “População dos 3 mais populosos” (AP).

2.2 ICMS: COTA PARTE DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

O Estado do Ceará, foco do presente estudo, tem 25% do ICMS arrecadado no Estado distribuído entre seus municípios. A metodologia de rateio hoje utilizada foi instituída pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e regulamentada pelos Decretos nº 29.306, nº 29.586 e nº 29.881 de, respectivamente, 05 de junho de 2008, 19 de dezembro de 2008 e 31 de agosto de 2009.

Até então, a Lei nº. 12.612 de 07 de agosto de 1996 dispunha sobre os critérios para distribuição da parcela no Estado. De acordo com essa lei, o repasse deveria ser feito seguindo os seguintes critérios: i) 75% referente ao Valor Adicionado Fiscal, ii) 5% conforme proporção da população do município, iii) 12,5% de acordo com a proporção do orçamento do gasto em educação e iv) 7,5% correspondente a cota a ser distribuída igualmente entre os municípios.

Para Holanda (2011) e Nogueira (2012), essa antiga metodologia sofria inconsistências ao não ratear os recursos da cota parte de forma equitativa e eficiente para os municípios, onde os municípios mais populosos, maiores e com melhores condições econômicas tinham a tendência de receber maior parte da distribuição dos recursos.

Assim, a antiga lei apresentava coeficientes de distribuição muito estáticos, ou seja, todos os anos os municípios apresentavam seus coeficientes de repasse muito semelhantes. O desempenho não era levado em consideração e o dinheiro era repassado independentemente da apresentação de resultados (HOLANDA, 2011).

Buscando solucionar tais inconsistências, a instituição da Lei nº 14.023/2007 (artigo 1º, parágrafo único) alterou os dispositivos que definiam os critérios para a distribuição do produto de arrecadação do ICMS no Ceará, passando a vigorar da seguinte forma: 75% referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF; 18% 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; 5% em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil; e 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental (CEARÁ, 2007).

Nota-se que essa nova metodologia estabelece a distribuição do ICMS baseada em indicadores de resultado em educação, saúde e meio ambiente, áreas estratégicas do Governo do Estado. Então, a antiga distribuição baseada em produtos dá lugar à distribuição baseada em resultados, conforme a nova lei (HOLANDA, 2011).

Sendo assim, os municípios deixam seus coeficientes de distribuição estáticos e passam a ter coeficientes dinâmicos definidos por indicadores de desempenho. E o mais

importante, as gestões municipais passam a ter uma saudável competição entre elas, na qual os municípios buscam obter os melhores resultados e assim adquirir ganhos em seus orçamentos (HOLANDA, 2011).

Holanda (2011) e Nogueira (2012) acreditam que a implantação dessa nova forma de repasse no Ceará inseriu-se no contexto da lógica da Gestão da Política por Resultados (GPR), a qual representa uma postura do Estado voltada para o comprometimento e satisfação dos cidadãos, através de políticas públicas com objetivo o alcance de resultados. Portanto, mediante o pensamento desses autores, a distribuição do ICMS aos municípios cearenses baseada nos indicadores de educação, meio ambiente e saúde evidenciam novas faces da sociedade, que agora cobra mais dos governos pela alocação eficiente, eficaz e efetiva dos recursos públicos, uma maior transparência nas políticas públicas e que fiscaliza com maior rigidez as ações das autoridades.

Reforça-se a ideia que o coeficiente de distribuição dos recursos de cada município é definido pela soma dos três índices ponderados pelos seus respectivos pesos (18% sobre o IQE, 5% sobre o IQS e 2% sobre o IQM), os quais são calculados anualmente pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE e publicados até o dia 31 de agosto para o repasse dos recursos no ano seguinte (HOLANDA; BARBOSA; COSTA, 2008a). Logo, o cálculo é feito com base nos dados do ano anterior para vigorar no ano seguinte.

Dentro deste enfoque, o presente estudo apresenta individualmente nas próximas subseções a metodologia de cálculo dos índices obtidos em função desses indicadores de resultados, Índice de Qualidade da Educação (IQE), da Saúde (IQS) e do Meio Ambiente (IQM).

2.2.1 Índice Municipal de Qualidade Educacional – IQE

O Decreto nº 29.881/2009, em seu anexo único, adequou a metodologia para o cálculo do Índice de Educação, explicitando dois indicadores de resultado educacionais, os quais devem ser apresentados pelos municípios para a sua mensuração: IQF e IQA. O IQF é a qualidade do ciclo inicial da Educação Básica – 5ª série e o IQA representa os índices de alfabetização nos primeiros anos da educação formal – 2ª série. O IQE é representado pela Equação 1:

$$IQE_i = 1/3 [IQF_i] + 2/3 [IQA_i] \quad \text{Equação (1)}$$

Onde:

IQE_i é o Índice Municipal de Qualidade Educacional do município “i”, IQF_i é o Índice de Qualidade do Fundamental do município “i” e IQA_i é o Índice de Qualidade da Alfabetização do município “i”.

A legislação estadual determina que a disponibilização pela Secretaria de Educação do Ceará – SEDUC dos dados necessários ao IPECE para o cálculo do IQE seja realizada até 31 de julho de cada ano.

Para o cálculo do IQF, outros dois componentes são levados em consideração, com as seguintes ponderações: (a) 20% em relação à taxa de aprovação nas cinco primeiras séries do Ensino Fundamental e (b) 80% de acordo com as notas em exames padronizados (Prova Brasil ou Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE, dependendo do ano) de matemática e português.

No que concerne ao IQA, os resultados do Exame de Alfabetização dos estudantes da 2ª série realizado anualmente pela SEDUC são utilizados no cálculo desse componente,

levando em conta para tanto, a avaliação de alfabetização no ano do exame, bem como a variação da avaliação em relação ao ano anterior.

Para Holanda, Costa e Barbosa (2008b), a utilização desses indicadores está no fato de que os principais problemas educacionais estão relacionados à qualidade do ensino e da alfabetização nas escolas públicas. Daí entende-se que a ponderação significativa dada a esse Índice, representa 18% do que é devido aos municípios a título de ICMS.

Com essa grande parcela proveniente da educação, a lei prevê a possibilidade do Risco Moral pelos gestores municipais. De acordo com essa ideia, os prefeitos podem utilizar de estratégias para burlar as regras, manipulando os resultados, e assim alcançar melhores premiações com indicadores educacionais mais satisfatórios, mesmo diante do fato que os exames padronizados são realizados por instituições externas aos municípios (HOLANDA; BARBOSA; COSTA, 2008b).

Como exemplo, Holanda (2011) considera como uma possível estratégia dos gestores, o incentivo às escolas a selecionarem ou incentivarem a participação dos melhores alunos nos exames de avaliação. Contudo, antecipando-se no sentido de evitá-la, o governo exigiu que nesses exames todos os estudantes devem ser avaliados, e que a nota média deve ser multiplicada pela razão de alunos matriculados e alunos presentes nos exames.

Outro risco, segundo Holanda (2011), encontra-se nos regimes de aprovação pouco criteriosos das escolas, nos quais alunos desqualificados são aprovados para manter um fluxo de estudantes no Ensino Fundamental elevado. Para esse caso, a própria legislação instituiu que as médias dos resultados devem ser divididas pela metade do desvio padrão, a fim de evitar uma grande dispersão nesses resultados. Fora isso, deve-se lembrar de que alunos aprovados, mas despreparados, não terão boas notas nos exames, tornando essa outra possibilidade de risco inviável.

2.2.2 Índice Municipal de Qualidade da Saúde – IQS

Sobre a saúde como parâmetro de resultado, a lei cearense determinou a Taxa de Mortalidade Infantil - TMI como o indicador de resultado utilizado para o cálculo do Índice de Qualidade da Saúde. O órgão responsável pela apuração da taxa de mortalidade é a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará – SESA que disponibiliza esses dados ao IPECE até 31 de julho de cada ano. Holanda, Costa e Barbosa (2008b) acreditam que esse indicador apresenta íntima correlação com as políticas na área da saúde.

Ressalta-se que a TMI é um indicador que difere dos demais avaliados para o repasse do ICMS, pois não segue a ideia de quanto maior melhor o resultado. Em virtude disso, os coeficientes referentes à saúde são calculados pela distância da TMI em relação a 100. A Equação 2 representa o cálculo do Índice de Saúde em um determinado ano, a qual foi apresentada pelo o Decreto nº 29.881/2009:

$$IQS_i = 0,5 [DM_i/\Sigma DM_i] + 0,5 [\Delta DM_i^N / \Sigma \Delta DM_i^N] \quad \text{Equação (2)}$$

Onde:

IQS_i é o Índice de Qualidade da Saúde do município “i”, DM_i é a diferença entre a Taxa de Mortalidade Infantil do município “i” e 100;

ΔDM_i^N é a variação padronizada da Distância da Mortalidade Infantil do município “i”.

Além disso, o Decreto detalha o cálculo dessa variação padronizada, como a variação da Distância da Mortalidade Infantil do município “i”, conforme Equação 3:

$$\Delta DM_i^N = (\Delta DM_i - \Delta DM_{\text{MIN}}) / (\Delta DM_{\text{MAX}} - \Delta DM_{\text{MIN}}) \quad \text{Equação (3)}$$

Onde:

ΔDM_i é a variação da Distância da Mortalidade Infantil do município “i” ($\Delta DM_i = DM_{it} - DM_{it-1}$) e “t” é o ano de cálculo do índice;

ΔDM_{MAX} é a maior dentre as variações da Distância da Mortalidade Infantil dos municípios cearenses;

ΔDM_{MIN} é a menor dentre as variações da Distância da Mortalidade Infantil dos municípios cearenses.

2.2.3 Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM

Para o cálculo do IQM considera-se como indicador de resultado nos municípios, a existência do Sistema de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos. Para efeito de existência do Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos são considerados 5 requisitos e atribuídos pesos a cada um. O IQM de cada município é determinado pelo somatório dos pesos alcançados por eles e a participação de cada um é obtida pela razão entre o IQM do município e o somatório dos IQM’s de todos os municípios. Essa atribuição de pesos foi trazida com o Decreto nº 29.881/2009, a fim de impossibilitar que todos os municípios obtivessem “0”, pois nesse caso surgiria uma inconsistência matemática, ao passo que por consequência, a soma dos IQM’s resultaria em “0” e surgisse uma divisão indeterminada (0/0) (HOLANDA; BARBOSA; COSTA, 2008b).

Quanto à apuração dos dados, o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM, órgão responsável pela apuração dos dados disponibilizados ao IPECE, esclarece:

Anualmente, os municípios são visitados por técnicos do Governo do Estado do Ceará para a apuração do IQM. Nesse momento, ocorre a entrevista e preenchimento do formulário para verificação dos critérios para repasse, bem como verificação in loco da Gestão e Gerenciamento dos Resíduos no município. Após as visitas, os dados necessários para o cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente são sistematizados pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente - CONPAM e disponibilizados até 31 de julho de cada ano (CONPAM, 2013).

O Quadro 2 mostra os cinco requisitos utilizados observados pela equipe de inspeção do CONPAM com seus respectivos pesos.

Tendo em vista os impactos devastadores ao planeta, causados pela ação humana, assuntos relacionados ao meio ambiente e sustentabilidade ganharam destaque nas discursões dos poderes administrativos. A introdução de indicadores ambientais para o repasse do ICMS aos municípios denominou-se ICMS Ecológico (ICMS-E). O Ceará adotou essa política com a introdução do IQM na nova metodologia de cálculo do ICMS municipal.

Quadro 2 – Metodologia de Cálculo IQM

Requisitos		Peso	IQM
I	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	Implantação da coleta sistemática	0,1	
III	Implantação da coleta seletiva	0,3	
IV	Apresentação da Licença de Instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada.	0,2	
V	Apresentação de Licença de Operação válida para a Disposição Final dos resíduos sólidos urbanos	0,3	

Fonte: Adaptado de Costa e Paiva (2009)

3 METODOLOGIA

Segundo Martins e Theóphilo (2007) definem que pesquisas qualitativas pedem descrições, compreensões, interpretações e análises de informações, fatos, ocorrências, evidências que naturalmente não são explicadas por dados e números. Dentro deste conceito, a presente pesquisa tem abordagem qualitativa ao se propor analisar a evolução dos Índices de Qualidade da Educação (IQE), da Saúde (IQS) e do Meio Ambiente (IQM) no Ceará, entre os anos de 2009 a 2013. Além disso, o trabalho tem caráter descritivo, bibliográfico e documental. Esses índices calculados anualmente pelo IPECE a partir de indicadores de resultados são estabelecidos por meio de lei estadual e apresentados pelos órgãos competentes a cada área.

Com o propósito de analisar esses índices, foi feito um levantamento junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, extraídos das Notas Técnicas n.º 39, 42, 50, 54 e 56, correspondendo a cada ano do intervalo temporal estabelecido. Assim, os dados da foram classificados como secundários.

Posteriormente, para obter-se uma melhor visualização dos dados, listaram-se os municípios de acordo com suas classificações com relação aos índices em cada ano - em forma de *ranking*, de tal forma que ficaram nas primeiras colocações aqueles com melhores pontuações nos respectivos anos.

O Estado do Ceará possui 184 municípios, analisados no período de cinco anos (2009 a 2013) obteve-se uma população total de 2.760 índices. A partir desta população buscou-se delimitar a amostra utilizando a média aritmética dos três índices analisados como o limite para corte da análise (Tabela 1). A escolha dessa medida sucedeu-se pelo fato dos valores dos índices serem aproximadamente simétricos, e dessa forma apresentarem pouca dispersão.

Tabela 1 – Média dos Índices

Médias					
Índice/Ano	2009	2010	2011	2012	2013
IQE	0,0054348	0,0054348	0,0053970	0,0054343	0,0054342
IQS	0,0054455	0,0054348	0,0054343	0,0054342	0,0054343
IQM	0,2847826	0,2391304	0,2364130	0,2423913	0,3217391

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

Retirada a média de cada índice em todos os anos, selecionou-se para fins de análise apenas os municípios do *ranking* que estavam maiores ou iguais a essas médias. Desta forma, a amostra restringiu-se aos municípios que atingiram IQE, IQS ou IQM em posições acima das médias.

Tabela 2 – Posição mínima para análise dos municípios.

Posições					
Índice/Ano	2009	2010	2011	2012	2013
IQE	76 ^a	63 ^a	65 ^a	67 ^a	64 ^a
IQS	95 ^a	98 ^a	110 ^a	104 ^a	104 ^a
IQM	99 ^a	24 ^a	26 ^a	25 ^a	105 ^a

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

A Tabela 2 mostra até em que posições municipais ficaram acima das médias, ou seja, o limite no *ranking* dos municípios os quais foram considerados para fins de estudo. Pelo exposto na tabela, verificou-se que a amostra foi composta por 1.140 índices.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

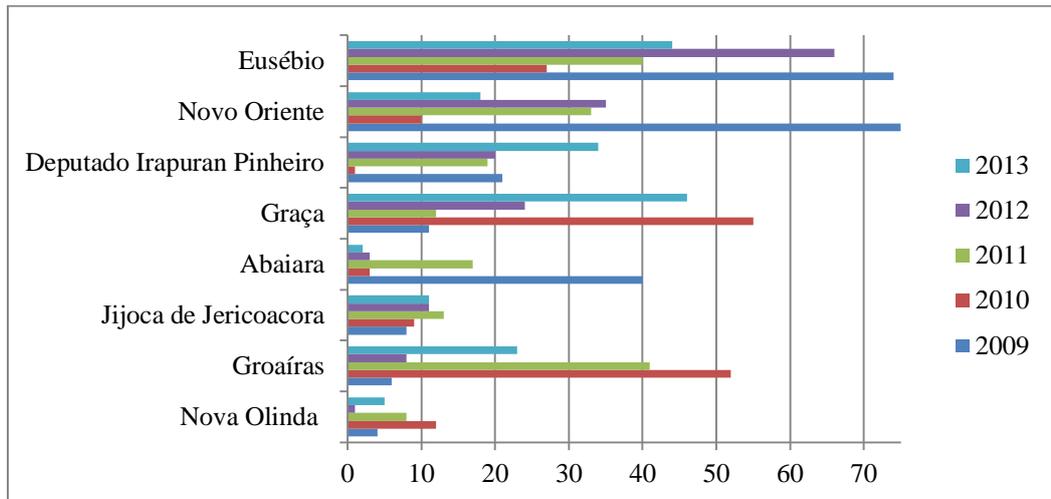
Os resultados apurados após análise dos dados, bem como as discussões deles foram segregados em três tópicos, cada um referente a um índice de qualidade municipal.

4.1 Índice Municipal de Qualidade Educacional – IQE

O IQE 2009 expressou a maior disparidade com relação aos outros anos do mesmo índice. Exemplo disso é a variação de 13 posições entre o ano de 2009 e ano seguinte. Nota-se que apesar de tal discrepância, os dois anos apresentaram a mesma média (Tabela 1). Dessa forma, entende-se que apesar de mais elementos estarem acima da média em 2009, em 2010, os municípios apresentaram índices mais altos do que suas respectivas posições no ano anterior, de modo que Mucambo, primeiro colocado em 2009, apresentou um IQE de 0,0124864, enquanto que Deputado Irapuan Pinheiro, na mesma posição no ano posterior, pontuou 0,0135320.

Após considerar a média como parâmetro de corte nos dados, verificou-se que poucos municípios conseguiram estar acima da média durante todos os cinco anos de estudo. Em análise ao índice educacional, por exemplo, constatou-se que dos 96 municípios distribuídos nos *rankings* de 2009 à 2013, apenas Nova Olinda, Groaíras, Jijoca de Jericoacara, Abaiara, Graça, Deputado Irapuan Pinheiro, Novo Oriente e Eusébio pontuaram em todos os anos, estando acima da média desses anos.

O gráfico 2 apresenta a posição dos municípios acima citados ao longo dos cinco anos, referentes ao IQE mostrando que na evolução de suas colocações durante esse intervalo não houve muita uniformidade nas colocações dos municípios durante esses anos, salvo Jijoca de Jericoacara e Nova Olinda – que tiveram como maior variação 12 posições. Assim, há de se ressaltar que apesar de apenas 8 municípios pontuarem em todos os anos, não houve necessariamente uma evolução de suas pontuações. Isso é atestado em análise ao município Graça, que em 2009 representava a 11^a posição do *ranking* e no ano seguinte caiu para a 55^a colocação. Destaca-se também o regresso do município Deputado Irapuan Pinheiro - 1^a colocação em 2010, mas acabou em 34^a em 2013.

Gráfico 2 – Evolução do IQE de 2009 a 2013

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

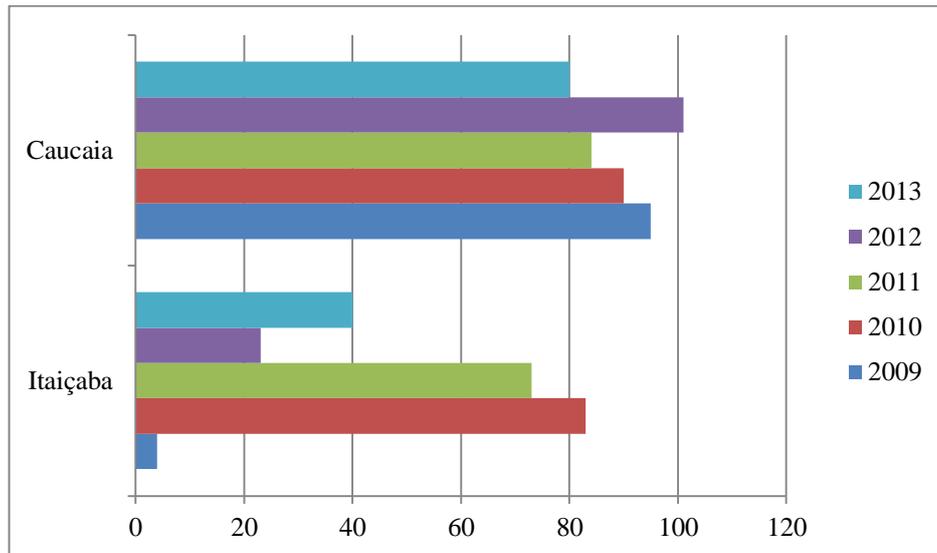
Por outro lado, 3 municípios apresentaram evoluções, Abaiara, por exemplo, cresceu significativamente, apresentando uma variação de 95% entre 2009 e 2013 e passou da 40ª posição à 2ª em cinco anos, enquanto que Eusébio e Novo Oriente ficaram próximos das últimas colocações em 2009 (74ª e 75ª) mostrando mudanças positivas em seus índices. No caso do município de Novo Oriente, ele conseguiu subir 65 lugares de 2009 para 2010, caiu novamente nos anos seguintes, mas conseguiu assumir a 18ª posição em 2013.

4.2 Índice Municipal de Qualidade da Saúde – IQS

Depois de proceder ao cruzamento dos municípios entre todos os anos verificou-se que no IQS, somente, Itaiçaba e Caucaia representaram a interseção do período em estudo. Apesar desse reduzido número, ressalta-se a predominância de municípios que foram verificados em pelo menos quatro anos do IQS, perfazendo 20 em um total de 175 municípios analisados em todo o intervalo. O gráfico 3 exprime o desenvolvimento dos dois municípios que pontuaram em todo o período analisado dentro das médias achadas.

Constatou-se que Caucaia figurou entre as últimas colocações da delimitação proposta (Gráfico 3) não obtendo variações consideráveis durante o período, tendo sua maior alteração do ano de 2012 para 2013 - passou da 101ª para 80ª.

Em verificação à taxa de mortalidade infantil, indicador de resultado utilizado no cálculo do índice, identificou-se junto ao IPECE que o município de Caucaia obteve uma TMI de 13,1 em 2010 e 11,5 no ano seguinte. Considerando que a TMI consiste no número de mortes de crianças em um determinado ano a cada mil nascidos vivos, o Ceará como todo alcançou 16 e 15,1 nos mesmos anos.

Gráfico 3 - Evolução das posições do IQS entre os anos de 2009 a 2013

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

Em contrapartida, o município de Itaiçaba apresentou um dos melhores IQSs de 2009 (4ª posição), mas abruptamente reduziu seu índice no ano seguinte, caindo para 83ª posição. O mesmo ainda apresentou uma evolução nos dois anos seguintes, porém em 2013 ficou na 40ª colocação. Ressalta-se que em 2010, o município obteve uma TMI de 11,8 e em 2011, 9,2.

4.3 Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM

Alguns pontos de dispersão, relacionados ao Índice de Qualidade do Meio Ambiente, destacam-se (Tabela 2). As posições-limite do IQM 2009, bem como do IQM 2013 apresentaram variações de aproximadamente 75% quando comparadas com as dos seus anos adjacentes. Fatos que podem ser explicados por mudanças metodológicas determinadas por leis nesses dois anos.

O Decreto nº 29.881/2009 alterou os pesos dos critérios que compõe o IQM, reduzindo a ponderação dos requisitos I e II, elevando o peso do critério III e atribuindo uma ponderação específica para os critérios IV e V.

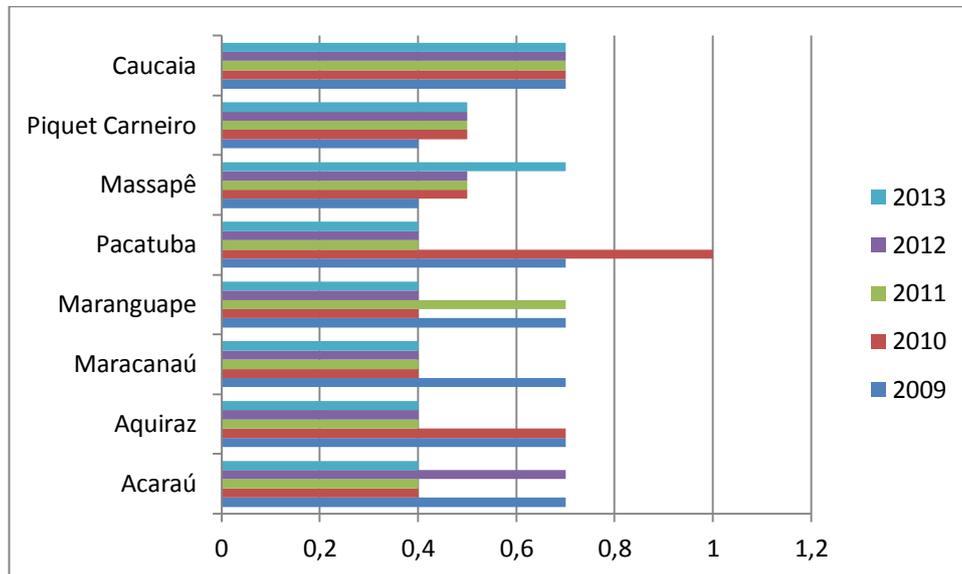
O Quadro 2 apresenta os critérios e seus respectivos pesos utilizados desde 2010 e Costa e Paiva (2009) esclarecem que o objetivo dessa alteração foi de evitar uma possível inconsistência matemática, considerando se no somatório dos índices dos Municípios tivesse um resultado igual à zero. Assim sendo, a mudança ocorrida de 2009 para 2010 pode ser a explicação envolvendo a grande disparidade do IQM 2009.

Com relação ao IQM 2013, sua ampla variação pode ter sido provocada pela utilização de indicadores baseados na certificação “Selo Município Verde” para o cálculo do IQM. O Decreto 29.306/2008 regulamenta a metodologia de rateio do ICMS hoje utilizada já trazia em seu texto a possibilidade de que a partir de 2012 fossem utilizados esse tipo de atributo. Desta forma, o ano de 2013 (ano de repasse) pode ter sofrido os efeitos dessa introdução.

Ainda referente ao IQM os municípios de Acaraú, Aquiraz, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Massapê e Piquet Carneiro integraram todo o período da amostra (Gráfico 4). Como o IQM varia somente entre 0 e 1, os índices se repetem bastante entre os municípios e conseqüentemente as posições. Desta forma buscou-se analisar não a evolução

ou regressão das posições no *ranking*, mas a evolução ou regressão do próprio índice dentro do mesmo intervalo.

Gráfico 4 - Evolução IQM entre os anos de 2009 a 2013



Fonte: Elaborada pela autora (2014)

Além disso, buscou-se analisar a composição dos índices apresentados por esses municípios, ou seja, quais indicadores de resultados (requisitos) foram pontuados por eles. Constatou-se que os requisitos I e II foram predominantes em todos os anos, ao passo que a implantação da coleta seletiva (requisito III) e a apresentação de licença de operação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos (IV) foram os menos pontuados. Esse último critério foi atingido apenas por Caucaia, em todos os anos, e por Pacatuba em 2010.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos anteriores, (Holanda, Nogueira, Irffi e Petterini) abordaram sobre o tema desta pesquisa, direcionando a investigação para avaliação do impacto da lei cearense que modificou os critérios utilizados na repartição do ICMS aos municípios, tendo como parâmetros para a distribuição os fatores educação, saúde e meio ambiente. Os resultados dessas pesquisas, de maneira geral, mostraram que a mudança trouxe efeitos positivos aos municípios, os quais passaram a agir estrategicamente, a fim de melhorar seus resultados e assim, obter ganhos em seus orçamentos.

Com o enfoque no Estado do Ceará, o presente estudo analisou a evolução dos Índices Municipais de Qualidade Educacional, da Saúde e do Meio Ambiente, nos últimos cinco anos, os quais correspondem aos 6,25% do que é direito aos municípios a título de ICMS. Para isso os dados foram obtidos por meio de um levantamento junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará e elencados, em seguida, em forma de *ranking*, do município com o melhor índice até o município com a pior pontuação. Posteriormente, com o objetivo de delimitar a população, selecionaram-se do *ranking* apenas os municípios que estavam acima da média de seus respectivos índices e anos, resultando em uma amostra de 1.140 índices.

Em análise aos dados, verificou-se que em 2010, os municípios apresentaram índices de educação mais altos do que suas respectivas posições no ano anterior. Entendeu-se que pelo alto percentual dado ao IQE (18%), os municípios dão um maior destaque aos

indicadores de resultados vinculados a esse padrão em relação aos demais. Inferiu-se que essa variação positiva no IQE de um ano para outro, deu-se pela adaptação sofrida pelos municípios diante da recente metodologia implantada naquele momento.

Com a proposta de analisar o desempenho dos Índices, constatou-se que poucos municípios conseguiram pontuar nos cinco anos. Além disso, destacou-se que mesmo a maior parte daqueles que aparecerem em todo o período de análise não apresentaram índices satisfatórios, pois não houve necessariamente uma evolução de suas pontuações. A partir disso, concluiu-se que não há uma uniformidade dos municípios quanto ao IQE e ao IQS, ou seja, os resultados dos indicadores não se mantiveram através dos anos. Entretanto, essa uniformidade pôde ser visualizada em análise ao índice de qualidade ambiental, no qual os municípios não apresentaram muita variação nos rankings ao longo dos anos. Isso pode ser explicado pelo fato dos critérios que formam o IQM serem variáveis mais estáveis, as quais exigem uma instituição em mais longo prazo, como é o caso da implantação da coleta sistemática e da coleta seletiva.

Buscando avaliar qualitativamente os índices, não foi possível inferir qualquer correlação entre os três índices em questão, ou seja, os índices de educação, saúde e meio ambiente apresentaram comportamentos independentes entre si. Exemplo disso apresentou-se no município de Caucaia, o qual não obteve bons resultados na área de educação e saúde, mas figurou entre as três primeiras posições nos cinco anos.

Dessa forma, acreditou-se que os objetivos propostos foram alcançados. No entanto, a vultosa quantidade de municípios do Estado do Ceará impossibilitou um estudo mais aprofundado acerca dos fatores qualitativos que contribuíram para a evolução ou regressão dos índices ao longo do período de estudo. Assim, seria interessante uma investigação minuciosa sobre o comportamento das políticas públicas que colaboraram para o desenvolvimento dos indicadores de resultados utilizados na composição dos índices. Dessa forma, sugere-se aos estudos posteriores o tratamento de forma individualizada das três áreas abordadas, educação, saúde e meio ambiente, contribuindo dessa forma para o aperfeiçoamento das políticas municipais relacionadas a esses campos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, G.L.; OLENIKE, J.E; AMARAL, L.M.F. **Carga Tributária Brasileira 2012**. Disponível em <<https://ibpt.org.br/noticia/559/Carga-tributaria-recorde-em-2012-36-27-do-PIB>> Acesso em 07 de ago. de 2013.

BRASIL. *Lei Complementar nº 138 de 29 de dezembro de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 120, de 29 de dezembro de 2005*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 114, de 16 de dezembro de 2002*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações

de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que "dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências".

_____. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

_____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado 1988.

CEARÁ. *Decreto nº 29.881, de 31 de agosto de 2009*. Altera dispositivos do Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008, e dá outras providências.

_____. *Decreto nº 29.586, de 19 de dezembro de 2008*. Altera o Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008, e dá outras providências.

_____. *Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008*. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% do ICMS pertencente aos municípios.

_____. *Lei nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007*. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996.

_____. *Lei nº. 12.612/96, de 07 de agosto de 1996*. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% do ICMS pertencente aos municípios.

CITADINI, A. R. **O controle externo na Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 16-17.

COSTA, L.O.; PAIVA, W.L. **Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2012**. Nota Técnica, n. 50, 2011. IPECE.

_____. **Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2011**. Nota Técnica, n. 42, 2010. IPECE.

_____. **Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2010**. Nota Técnica, n. 39, 2009. IPECE.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Anexo estatístico do PIB Municipal 1999-2005**. Disponível em <<http://www.fjp.gov.br/produtos/cei/anexoestatistico-pibmngmun-1999-200.xls>> Acesso em 10 de out. de 2008.

GARCIA, F.J.T. **A Distribuição de ICMS aos Municípios do Espírito Santo: Concentração ou Desconcentração?** – Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 2002. 221p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da EBAPE/FGV, área de concentração Políticas & Estratégias.

HOLANDA, M. C. **Indicadores de resultados definindo a distribuição do ICMS - a experiência do Ceará**. 2011. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. nº 2. P. 106-115, Jul – Dez/2011.

_____; BARBOSA, M. P.; COSTA, L. O. **Memória de Cálculo da Nova Lei do ICMS Municipal**. Nota Técnica, n. 33, 2008a. IPECE.

_____. **Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2009.** Nota Técnica, n. 32, 2008b. IPECE.

IRFFI, G.D; PETTERINI, F.C. **Avaliando o impacto da mudança da Lei do ICMS no Ceará: há como incentivar os municípios a usar melhor os seus recursos?** Trabalho apoiado pelo CNPq e pela FUNCAP. Ceará, 2011.

MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas.** São Paulo. Atlas. 2007. 157p.

NOGUEIRA, C.A.G. **Efeitos distributivos das políticas públicas: o caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará.** *Revista FSA*, Teresina, vol. 9. 2012. p. 55-59.

_____; MONTEIRO, M.A.P; MAZZA, A.C.A; BARBOSA, M.E.A.C. **Uma análise da consistência do ICMS Ecológico do Ceará.** In: Encontro Economia do Ceará em Debate, 7, 2011. *Seminários*. Fortaleza. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE.

PAIVA, W.L. **Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2014.** Nota Técnica, n. 56, 2013. IPECE.

_____. **Memória de Cálculo dos Coeficientes de Distribuição do ICMS Municipal 2013.** Nota Técnica, n. 50, 2012. IPECE.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.** Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos/icms.html>> Acesso em 12 de nov. de 2013.

RIBEIRO, V.D. **Gráfico de Distribuição do ICMS conforme a Constituição Federal.** Disponível em <http://www.icmsecológico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=81> Acesso em 09 de nov. de 2013.

SHIRASU, M.R; IRFFI, G.D; PETTERINI, F.C. **Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará.** *Biotemas*, Ceará, v.15, p. 45-57, 2011.

SOARES, E.C.O; GOMES, M; TOLEDO, J.R.T. Filho. A repartição **tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.** *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 45, p. 45-61, 2011.