



FACULDADE ARI DE SÁ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

EDNARA LOUREIRO ESTANISLAU

A REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INCENTIVO À EDUCAÇÃO:

Uma análise do incremento da cota parte de ICMS em municípios da região
metropolitana de Fortaleza

FORTALEZA/CE

2021

EDNARA LOUREIRO ESTANISLAU

A REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INCENTIVO À EDUCAÇÃO:

Uma análise do incremento da cota parte de ICMS em municípios da região metropolitana de Fortaleza

Trabalho apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Faculdade Ari de Sá, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Rafael Vieira de Alencar

FORTALEZA/CE

2021

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 OBJETIVOS	12
1.1.1 Objetivo Geral	12
1.1.2 Objetivos específicos	12
1.2 JUSTIFICATIVA	12
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 O FEDERALISMO FISCAL DE ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA ...	13
2.2 METODOLOGIAS DE REPARTIÇÃO DA COTA PARTE DO ICMS	15
2.3 CENÁRIO ESTADUAL	16
2.4 RECEITA TRIBUTÁRIA- ICMS	20
3. CONCLUSÃO	23
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

AGRADECIMENTOS

Finalmente, posso dizer que valeu a pena cada momento. Vislumbrei na universidade a oportunidade de agregar conhecimentos e tornar sonhos em realidade. Com esforço e dedicação tudo é possível.

Quero agradecer a Deus que permitiu que eu renovasse sempre minha esperança em querer mais. Agradeço intensamente ao meu pai Ednaldo Estanislau de Oliveira, fonte de incentivo, para que eu jamais desistisse e buscasse sempre ser o melhor naquilo que se faz.

Agradeço minha mãe Francisca Loureiro Deodato (Beânia), fonte de amor e carinho, que sempre esteve ao meu lado auxiliando no que fosse possível para que esse sonho se concretizasse.

Agradeço também aos meus irmãos Matheus loureiro Estanislau e Moisés Loureiro Estanislau, foi pensando no futuro de vocês e por vocês que nunca desisti e a todos meus familiares, pelo apoio durante essa jornada, mesmo sabendo que muitas vezes não pude dar a atenção que gostaria, devido aos momentos de trabalho e estudo.

Um agradecimento especial ao meu namorado que sempre me apoiou e me ajudou quando precisei.

Não posso deixar de agradecer aos professores, pelos ensinamentos e conhecimentos adquiridos. Agradeço ao professor Rafael, que acreditou que esse trabalho fosse possível e que possibilitou que esse estudo se tornasse realidade, acompanhando e auxiliando no seu desenvolvimento.

Essa conquista também é de vocês.

“Sonhos determinam o que você quer. Ação determina o que você conquista.”

Aldo Novak

RESUMO

O objetivo do trabalho é verificar se a adoção de critérios sociais de repartição de recursos onde em 2007 o Ceará modificou sua Lei de repasse do ICMS, aumentando a quota-parte dos municípios que apresentassem melhoras educacionais. Com o método idealizado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), em conjunto com a Secretaria da Educação, em apenas oito anos, de 2009 a 2017, foram repassados aos municípios, pelo novo critério, R\$ 3,11 bilhões como prêmio por resultados positivos na educação. O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma das principais fontes de recursos, para compor o planejamento orçamentário dos estados e municípios, provenientes da produção e movimentação das riquezas econômicas. O presente estudo objetiva investigar a relação entre a arrecadação de ICMS oriunda do movimento econômico dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza e as transferências governamentais da cota-parte do ICMS repassada pelo governo estadual aos municípios. O incentivo, aliado a outras ações do Governo estadual, levou o Ceará a dar um salto de qualidade na educação e a se destacar nacionalmente. Nesse sentido, este estudo busca investigar se os recursos adicionais recebidos pelos municípios beneficiados pelo critério têm sido utilizados na educação. Adicionalmente, busca-se verificar, caso o recurso não esteja sendo aplicado na educação, se ao menos o critério tem contribuído para reduzir a desigualdade econômica entre os municípios.

Palavras-chaves: Administração Municipal. Finanças públicas. Política tributária.

ABSTRACT

The objective of this study is to verify if the adoption of social criteria of distribution of in 2007, Ceará modified its ICMS transfer Law, increasing the share of municipalities that presented educational improvements. With the method devised by the Ceará Institute for Research and Economic Strategy (Ipece), together with the Department of Education, in just eight years, from 2009 to 2017, R\$ 3.11 billion were transferred to municipalities, by the new criterion. as an award for positive results in education. The Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) is one of the main sources of resources to compose the budget planning of states and municipalities, arising from the production and movement of economic wealth. This study aims to investigate the relationship between ICMS collection from the economic movement of municipalities in the Metropolitan Region of Fortaleza and government transfers of the ICMS share transferred by the state government to the municipalities. The incentive, together with other actions by the state government, led Ceará to take a leap in quality in education and stand out nationally. In this sense, this study seeks to investigate whether the additional resources received by the municipalities benefiting from the criterion have been used in education. Additionally, it seeks to verify, if the resource is not being applied in education, whether at least the criterion has contributed to reducing economic inequality between municipalities.

Keywords: Public finance. Tax policy. Municipal administration.

1. INTRODUÇÃO

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

A alocação eficiente dos recursos públicos pode ser alcançada através de mecanismos de incentivo desenhados para priorizar a melhoria de indicadores sociais e a efetividade dos gastos públicos. A administração pública municipal, executora das políticas públicas locais que demandam maior proximidade com a população, carece de uma justa e equânime arrecadação de recursos gerados pelo movimento econômico oriundo da circulação de mercadorias e serviços.

A literatura indica que investimentos em melhorias na saúde e educação causam impactos positivos sobre a produtividade e a renda da população, além de afetar a qualidade de vida das camadas menos favorecidas. O Estado, aqui entendido como poder público e não como ente da federação, necessita de recursos para cumprir suas funções básicas e implantar seus programas e ações sociais, e é por meio das receitas públicas que esse processo se desenvolverá.

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

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

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

O Ceará, no final de 2007, aprovou uma lei (14.023/2007) contendo regras novas de rateio dos 25% do ICMS que são transferidos aos municípios. De acordo com a lei aprovada a distribuição da cota-parte do ICMS passou a ser calculada em cima do desempenho dos

municípios em três índices criados: 18% em função do Índice de Qualidade da Educação (IQE), 5% de acordo com o Índice de Qualidade da Saúde (IQS) e 2% segundo o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

Segundo o analista de políticas Públicas da Diretoria de Estudos Econômicos (Diec) do IPECE, Witalo de Lima Paiva, o Governo do Ceará resolveu adotar o novo critério motivado por duas razões: primeiro, por considerar o critério de distribuição do ICMS antigo concentrador, já que seguia a lógica de quanto maior o município, maior o repasse; segundo por considerar que a antiga forma não condizia com a nova maneira de administrar do Governo, que é o “modelo de gestão pública por resultados (GRP), no qual merece mais quem faz mais e melhor”. (Entrevista concedida ao diário do Nordeste)

Então o redesenho da Lei de repartição do ICMS busca equacionar o desafio da melhora da qualidade da educação usando o mesmo volume de recursos já disponível, apenas mudando sua forma de alocação. Assim, pode-se dizer que essa mudança bem desenhada é um aperfeiçoamento da gestão orçamentária estadual. Diante disso, o objetivo específico deste artigo é mensurar o impacto da mudança da Lei no Ceará sobre a qualidade da educação no nível fundamental, que é de responsabilidade das Prefeituras.

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

A região metropolitana de Fortaleza é considerada a maior região metropolitana Norte-Nordeste em termos populacionais, desta forma, ficando atrás do grande Recife (REGIC,2018). É ainda a sexta maior região metropolitana do Brasil e tem como área de influência todo o território do Ceará e oeste do Rio Grande do Norte. Além disso, é formada por 18 municípios, contando com uma população de 4.167.996 habitantes (IBGE, 2021). No contexto econômico estadual, apresenta-se com a expressiva parcela somando o valor de R\$ 100.776.678,88 bilhões do PIB do Estado (IBGE/2018). Esse número colocou a Região Metropolitana de Fortaleza naquele ano como a terceira mais rica do Norte- Nordeste - atrás da Grande Salvador e do Grande Recife - e a 11ª do Brasil.

As duas principais cidades da Região Metropolitana de Fortaleza (Caucaia e Maracanaú), são também as duas mais populosas, depois de Fortaleza. Observa-se que, o Complexo Industrial e Portuário Mário Covas, ou Complexo Industrial e Portuário do Pecém

– CIPP, como é mais conhecido, constitui um dos projetos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará – 1995-1998, havendo integrado, no âmbito federal, os programas Brasil em Ação e Avança Brasil.

Desta maneira, o CIPP surgiu como um complexo industrial e portuário voltado para o desenvolvimento do parque industrial do Ceará e de sua área de influência regional, a partir da implantação de projetos-âncora, tais como a usina siderúrgica, a refinaria de petróleo, as usinas termelétricas, a unidade de regaseificação de gás natural liquefeito GNL e um centro de tancagem de combustíveis.

Ao redor do Porto do Pecém está sendo estruturado Complexo Industrial e Portuário do Pecém, que abrigará uma siderúrgica, em processo de implantação entre os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante. O Distrito Industrial de Maracanaú, instalado na mesma cidade, abriga boa parte das indústrias da metrópole.

Entre os anos de 2006 e 2009, ambos os municípios experimentaram um crescimento expressivo de suas economias, tanto em termos de PIB como de PIB per capita. Nesse intervalo, São Gonçalo do Amarante registrou uma mudança mais extrema, chegando a triplicar o tamanho de sua economia. Em 2009, os valores do PIB para Caucaia e seu município vizinho foram de, respectivamente, 2,2 bilhões de reais e 659,9 milhões de reais.

Essa é uma das principais razões que explicam a elevada concentração econômica na faixa litorânea dos estados nordestinos, como é o caso do que se verifica na economia cearense, onde a região metropolitana, localizada à beira-mar, concentra 43% da população e 66% do PIB estadual. As poucas exceções de aglomerações interiorizadas ocorrem nos municípios de Crato, Juazeiro e Sobral. Essa natureza desigual da estrutura produtiva estadual torna-se mais clara, quando se percebe que apenas 10% dos municípios cearenses (18 cidades) respondem por 75% do PIB estadual, além de servirem de domicílio para mais da metade (53%) da população. Partindo-se dessa constatação, foi estabelecida a seguinte questão-problema: *“Qual o grau de dependência dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza em relação às transferências pelo governo estadual dos recursos do ICMS?”*

No caso do presente estudo definiu-se como objetivo investigar a relação de transferências governamentais da cota-parte do ICMS repassada pelo governo estadual aos municípios. A pesquisa justifica-se pela relevância que a política fiscal possui para o desenvolvimento e para o processo de geração da receita econômica, bem como pela importância em demonstrar e analisar a relação da arrecadação e sua posterior devolução da receita do ICMS aos municípios.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Compreender através de pesquisas e estudos se realmente o modelo de gestão pública por resultados é realmente eficiente e se houve melhora ou piora nos índices escolares a partir do novo modelo de gestão.

1.1.2 Objetivos específicos

- Analisar quais município tem os melhores desempenho;
- Verificar como as escolas fazem uso desse recurso.

1.2 JUSTIFICATIVA

A conjuntura atual da administração pública brasileira está amplamente marcada pela falta de recursos e por uma exigência cada vez maior da sociedade, gerando elevada preocupação dos administradores de um ponto de vista que torna cada vez mais necessário estar atento a arrecadação do ente público para adequar os gastos ao seu orçamento.

Para a região metropolitana de Fortaleza, o presente estudo pretende auxiliar os administradores nas tomadas de decisões, proporcionando um conhecimento maior sobre o tema e possibilitar uma visão de planejamento para o futuro. Para o acadêmico, servirá para agregar mais conhecimento sobre a área pública, proporcionando uma certa abertura de horizontes na vida profissional, e com isso, aprimorando a formação acadêmica. Além de possibilitar um conhecimento mais aprofundado sobre a metodologia de apuração do ICMS, distribuído aos municípios do Estado.

Por sua vez, para a Universidade, este estudo pretende contribuir para a divulgação da importância do direito tributário, mostrando a importância da tributação no ente público. Assim, proporcionado a outros acadêmicos aplicação desse estudo em outros municípios, revelando uma área rica em conhecimentos que precisam ser aprofundados e discutidos.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O estudo está estruturado da seguinte forma: O primeiro apresenta a introdução com a definição dos objetivos da pesquisa. Em segundo tópico, visando uma melhor compreensão do assunto abordado, faz-se uma incursão dos objetivos específicos juntamente com a parte teórica realizada por meio de consultas à literatura, principalmente livros, sites e artigos em que se apresentam as principais características da Região metropolitana de Fortaleza, abordam-se questões sobre a receita pública, ICMS e a importância das finanças municipais

no Brasil. Em outro tópico, descreve-se o método de pesquisa. No penúltimo capítulo faz-se a apresentação e análise dos dados da pesquisa e, finalmente, no último capítulo apresentam-se a conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O FEDERALISMO FISCAL DE ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA

Federalismo é a forma de poder que tem como característica a junção de entidades menores, para formar um poder superior, aos quais a este estejam subordinados, cada qual com funções específicas e exclusivas. Deste modo, o sistema federativo de um país consiste na repartição de atribuições e distribuição de obrigações específicas entre entidades federativas, visando atender as necessidades do sistema público de acordo com cada unidade federativa (AVELLAR, 2008).

Sob ênfase fiscal, garante aos poderes central e subnacionais fontes de receitas para que possam custear seus serviços públicos. Apesar dos entes poderem desenvolver atividades a partir da exploração do seu próprio patrimônio, sua fonte principal de receitas é oriunda de arrecadação tributária.

Segundo De Oliveira (2012), a estruturação do federalismo fiscal está totalmente ligada aos critérios de escolha da base tributável, à correlata distribuição da competência tributária, bem como à existência de mecanismos diversos que assegurem a ótima distribuição de recursos provenientes da arrecadação tributária, atentando-se às idiosincrasias de cada ente federativo, que lhes “impõe” um critério de despesa.

Cabe então destacar o conceito de tributo: conforme o Art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN):

Tributos é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Dos tributos existentes, o mais importante são os impostos, os quais, segundo Art. 16º do CTN, é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

No Brasil existem cerca de 60 tributos, e com respeito aos impostos, taxativos no texto constitucional estão previstos em âmbito federal, estadual e municipal. Os impostos voltados para os Estados são: o Imposto sobre a Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens ou Direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Compreende-se então que, com esforço fiscal próprio ou a base de transferências, a arrecadação tributária gera o recurso que o estado utiliza para financiar os seus gastos, ou seja, que o estado precisa para atingir finalidades sociais voltadas para a educação, saúde, segurança pública, etc.

Verifica-se, por fim, que a população é considerada a principal financiadora do

Estado. Destarte, com base na Cláusula Pétrea do Sistema Federativo, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) ao estabelecer a competência privativa dos entes, apontou que estes têm o poder de legislar e tratar a respeito da modificação ou criação de impostos, bem como para a arrecadação. Também, outorgou o mecanismo de participação de uma entidade no produto de arrecadação de impostos de outra entidade, no sentido de assegurar recursos adequados e suficientes aos Estados Subnacionais (Estados e Municípios) para o desempenho de suas atribuições constitucionais.

A Carta Magna estabelece as regras atinentes à repartição das receitas, e assim estabeleceu três diferentes modalidades de participação dos Estados, do Distrito Federal (DF) e Municípios na receita tributária da União e Estados:

I) Participação direta dos Estados, DF e Municípios sobre produto de arrecadação de imposto de competência impositiva da União. Com previsão nos artigos 157, I, e 158, I, da CF/88, estabelece que parcelas do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) retidas na fonte, a qualquer título, por essas entidades e suas autarquias ou fundações lhes pertencem, incorporando-se, logo, às respectivas receitas correntes;

II) Participação dos Estados, DF e Municípios sobre produto de impostos de receita partilhada, previstos nos artigos 157, II, 158, II, III, IV e 159, III, CF/88. Assim, ao ser criado o imposto, ele já pertence a mais de um ente político, nos limites fixados constitucionalmente;

III) Participação dos Estados, DF e Municípios em determinadas importâncias dos fundos formados por 48% dos produtos de arrecadação do IR e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme previsto do artigo 159 da CF/88.

Com respeito aos repasses diretos previstos no Art. 159 CF/88, o Quadro I sintetiza:

TRIBUTO	ENTE COMPETENTE	ENTE BENEFICIÁRIO	PERCENTUAL REPASSADO
IR	União	Estados e Municípios	100%
IOF-OURO	União	Estados e Municípios	30%(est.) 70%(mun.)
CIDE-COMBUSTIVEL	União	Estados	29%
IMPOSTOS RESIDUAIS	União	Estados	20%
IPI	União	Estados	10%
ITR	União	Municípios	50% ou 100%
IPVA	Estados	Municípios	50%
ICMS	Estados	Municípios	25%

Como apresentado no Quadro 1, especificamente com respeito à repartição aos Municípios dos impostos arrecadados pelos Estados, estabelece a CF/88 que do Imposto

sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) será repassado 50%, e baseado no local de emplacamento do carro. Já no caso do ICMS, objeto deste estudo, o Art. 158, IV, da Carta Magna consubstancia que Pertencem aos Municípios:

I - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios

II- Três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

III - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Percebe-se que dos 25% transferidos da receita dos Estados aos Municípios, 75% serão distribuídos pelo Valor Adicionado Fiscal (VAF)³ nas operações de circulação de mercadoria e nas prestações de serviços realizadas nos respectivos Municípios, e 25% serão distribuídos de acordo com a legislação de cada estado. Assim, no montante para a distribuição dos recursos deste imposto há uma parcela impositiva e outra parcela autônoma, que correspondendo a pouco mais de 20% da receita tributária total, de acordo com dados do Ministério da Economia. (Carga Tributária no Brasil 2017).

2.2 METODOLOGIAS DE REPARTIÇÃO DA COTA PARTE DO ICMS

Segundo Gouvêia, Varela e Farina (2010), na maioria dos Estados do Brasil, os municípios que apresentam melhor desempenho econômico são os mais favorecidos com relação à divisão da cota-parte do ICMS, ou seja, os municípios mais ricos obtêm vantagem se comparados aos municípios que possuem piores índices de desenvolvimento econômico.

Como informado, essa é a metodologia mais utilizada pelos estados brasileiros para a repartição da Cota-parte do ICMS, e já merece crítica por um contexto visível: um país de tanta desigualdade, tais distinções referentes à repartição do ICMS entre os municípios gera um círculo vicioso, pois se retroalimenta e impede o equilíbrio socioeconômico entre estes.

Alguns Estados do Brasil, com destaque para o Ceará e Paraná, fundamentados por estudos fiscais e constatações, perceberam tal distorção, e passaram a repartir as cotas municipais com parâmetro em critérios sociais, e não mais econômicos.

Nogueira (2013), logo após a instituição do método social para repartição das cotas, fez uma análise do impacto do novo critério entre os municípios do estado do Ceará. Segundo o autor, o antigo método de repartição beneficiava os municípios mais ricos e mais populosos, com isso, gerando uma desigualdade, tendo em vista que os municípios que apresentavam uma população reduzida e um insignificante potencial econômico ficavam com uma parcela menor dos recursos.

Diante disso, o novo método reverteria tal situação tendo em vista que os recursos

passariam a ser distribuídos de forma mais igualitária entre os municípios de acordo com o desempenho destes em indicadores sociais como educação, saúde, renda, etc.

Ribeiro (2013) relata o fato de que no Estado do Paraná a implantação do ICMS ecológico de início era apenas para compensar os municípios que recebiam uma parte menor do ICMS pelo fato de não poderem expandir sua área de atividade econômica tendo em vista que em tais áreas há reservas de conservação ambiental, no entanto, isto passou a ser um incentivo para que os municípios administrassem melhor os seus recursos naturais.

Vale reiterar que após a percepção social, diversos estados brasileiros vêm adotando critérios qualitativos como saúde, educação e renda para determinar o volume do valor repassado dos 25% da cota-parte do ICMS entre os municípios. Também é válido estacar que diversas localidades e organizações parceiras têm realizado, em cadeia, ações de natureza ambiental e social para incremento em seu “caixa governamental”.

Essa é a motivação desse trabalho. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2016), o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações 18 de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é o que representa maior valor de arrecadação entre os impostos brasileiros, contribuindo significativamente para o custeio das contas governamentais, e para a coordenação de políticas públicas que visam à equalização fiscal e consequente promoção do desenvolvimento.

Com base nisso, e tendo em conta que a Paraíba faz parte do seletor grupo de estados que ainda não utiliza o critério social de distribuição da cota-parte do ICMS, este trabalho investiga se a adoção de novos parâmetros com base em requisitos sociais para repartição de recursos da cota parte do ICMS proporcionaria aos municípios do Estado a mesma resposta observada nos estados que adotaram a metodologia.

Defende-se aqui que a implementação desses critérios sociais possibilitaria, além da menor assimetria no rateio das verbas, um círculo virtuoso, haja vista que, além do interesse do município em elevar seus índices qualitativos, o efeito transbordamento alongaria os benefícios auferidos pelos municípios entre seus vizinhos diretos e indiretos, atuando diretamente para cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no que condiz a garantia do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais.

Assim, segue a metodologia do trabalho.

2.3 CENÁRIO ESTADUAL

Nos últimos trinta anos, o estado do Ceará passou por profundas transformações de ordem política e institucional com significativa repercussão econômica (SOUSA, 2007). O período iniciado em 1987 que ficou conhecido como Governo das Mudanças marcou uma série de reformas buscando maior eficiência do gasto público com um contundente ajuste fiscal concomitante a uma reorganização administrativa. O saneamento das contas públicas viabilizou a contratação de diversas operações de crédito, em especial, com organismos internacionais (VASCONCELOS, 2000), que viriam a ter um papel crucial na modernização das instituições cearenses.

No campo social, apesar da nova geração de governantes ter logrado relevantes conquistas na área da saúde, como a considerável redução da taxa de mortalidade infantil, não obteve o mesmo êxito no que diz respeito à área de educação. Conforme Gondim (1995) a primeira metade da década de 1990 é marcada pela persistência de elevados índices de analfabetismo e baixa cobertura da rede básica de ensino, aonde o déficit de atendimento chegava a mais de 30% entre os alunos da zona rural. Mas a precariedade do ensino ofertado não colocava aqueles que conseguiam frequentar a sala de aula em situação muito melhor; Haguette (1993) revela que os alunos do primeiro grau do Ceará dominavam, em média, menos da metade dos conteúdos julgados mínimos e indispensáveis a série e disciplina que cursavam (p. 7).

Como consequência disso, foi lançado em 1995 o programa Todos pela Educação de Qualidade para Todos que promoveu diversos debates de forma a obter soluções colegiadas para os problemas da educação no estado. Esse processo facilitou a transição da responsabilidade sobre ensino fundamental para os municípios e a implantação de um modelo mais democrático de gestão escolar (NASPOLINI, 2001).

Foi aprovado no Ceará a Lei 12.612/96 a qual passou a direcionar parte considerável da receita do principal imposto estadual (o ICMS) de forma proporcional aos gastos municipais com educação.

O ICMS correspondia, na época da criação da lei, a mais de 50% de toda a receita estadual e a 96% da arrecadação própria, constituindo, portanto, sua fonte mais expressiva de receitas. Constitucionalmente, um quarto desse valor (ou 25% da arrecadação) deve ser destinado aos municípios. Desse montante, 75% são distribuídos conforme os respectivos VAF, cabendo ao estado definir o critério para o repasse dos outros 25%, sobre os quais incidiriam as novas regras.

Antes da mudança, esses recursos eram divididos de forma tradicional, por critérios populacionais (60%) e em uma parte igualitária (40%). Com a nova legislação, metade da cota

parte do ICMS passou a atender o critério de gasto com a manutenção e desenvolvimento do ensino, seguindo os termos do FUNDEF.

De acordo com os dados do FINBRA, em 1996 esses repasses correspondiam em média a 16% da receita corrente municipal, de modo que o componente discricionário médio era de 4%. Entre os municípios mais populosos, acima de 100 mil habitantes, esses percentuais sobem para 35% e 9% respectivamente, evidenciando a importância dessa transferência para as finanças municipais. O novo marco legal veio a reforçar os incentivos do âmbito federal para os prefeitos expandirem suas redes de ensino.

Napolini (2001) afirma que até a virada do milênio, o estado já havia alcançado a universalização do acesso ao ensino fundamental para crianças de 7 a 14 anos (98%), com a redução de mais de 20% da taxa de abandono e a implantação um amplo programa de regularização do fluxo escolar, denominado Tempo de Avançar.

Apesar do relevante sucesso dessas iniciativas em estimular um maior acesso à educação, as reformas adotadas nesse período vieram acompanhadas de um decaimento nas notas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), seguindo uma tendência nacional de redução desse indicador. Vieira (2007) atribuiu essa queda ao crescimento extraordinário da oferta de vagas no período que teria comprometido a qualidade do ensino e, conseqüentemente, a aprendizagem dos alunos. Entretanto, não foram encontrados estudos que busquem dissociar o efeito da legislação local do movimento a nível nacional.

Um ponto de convergência entre os autores é que a simples focalização de recursos como realizada nos desenhos do FUNDEF/FUNDEB, por si só, não trazem garantias de um aprimoramento do nível educacional. Amaral e Menezes-Filho (2009) demonstraram que aumentar os gastos com educação não implicam necessariamente em melhoria no aprendizado dos alunos, resultado esse ratificado por Monteiro (2015), que conclui que os municípios brasileiros têm dificuldade de transformar mais recursos em maior aprendizagem.

Considerando o contexto da época a expansão do acesso era tida como prioridade, restando para as gestões seguintes o desafio de encontrar meios para aprimorar a qualidade da educação ofertada. Uma nova forma de administrar é estabelecida a partir de 2003 com a adoção do Modelo de Gestão Pública por Resultados (GPR), concepção segundo a qual o governo deve entender o cidadão como um cliente, e como tal tem de buscar padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência (ROSA *et. al* 2006, p.39).

Esse Modelo foi desenvolvido em parceria com Banco Mundial por meio de uma inovadora operação de crédito em que os repasses ao estado eram condicionados ao atingimento de metas preestabelecidas em indicadores econômicos e sociais (HOLANDA *et.*

al, 2006). O aprendizado institucional advindo da operação SWAP – Ceará, como foi denominado, permite compreender a linha de raciocínio das políticas públicas adotadas pelo Estado a partir de então.

Em linha com essa perspectiva, algumas iniciativas de *school accountability* são incorporadas ao portfólio dos programas estaduais de educação, como a criação, em 2005, de um prêmio por desempenho, que pagava um salário adicional aos professores das escolas da rede estadual, cujos alunos se destacassem em avaliações externas como o SAEB e o SPAECE (HOLANDA *et. al*, 2006).

A partir de discursões iniciadas um ano antes no Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, um conjunto de 60 municípios aderem ao Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) que objetivava elevar a qualidade do ensino ministrado nas séries iniciais (MARQUES *et. al*, 2009). O programa, patrocinado pela UNICEF e depois assumido pelo governo do estado, segue a mesma linha de seu congênere e tinha entre suas metas a revisão dos planos de cargos, carreira e a remuneração do magistério municipal, priorizando incentivos para a função de professor alfabetizador de crianças a partir de critérios de desempenho (CEARÁ, 2016).

Em julho de 2007 o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) lança um estudo em que defende a modificação dos critérios de repasse do ICMS entre os municípios, com o novo modelo de GPR. A proposta é aprovada na Assembleia Legislativa marcando uma nova fase de macros políticas de educação no estado. O objetivo da mudança consistia em abandonar de vez os indicadores tradicionais de rateio e passar a bonificar as prefeituras que alcançassem resultados em três áreas estratégicas: meio ambiente saúde e educação.

Para mensurar esse desempenho educacional foi instituído o Índice de Qualidade da Educação (IQE), uma média ponderada do Índice de Qualidade do Fundamental (IQF) e do Índice de Qualidade da Alfabetização (IQA). Por sua vez, estes indicadores consideram não só a desempenho relativo das respectivas redes municipais nos exames padronizados, mas também sua consistência e evolução (HOLANDA 2007). A transição para esse novo modelo de partilha, retira o foco do aspecto meramente quantitativo e passa a premiar principalmente a qualidade do serviço educacional prestado.

Um ponto positivo e muito importante foi os novos critérios de rateio e à significativa redistribuição da receita entre as prefeituras. Conforme Franca (2014), a mudança levou a uma convergência dos repasses per capita de ICMS aos municípios, em que o crescimento, Proposta de Mudança no Rateio da Cota Parte do ICMS entre os Municípios Cearenses

(IPECE, 2007) e das receitas foi mais rápido entre aqueles que inicialmente tinham menos acesso a esses recursos. No mesmo sentido, Nogueira (2012) conclui que a nova Lei possibilitou a elevação das transferências aos municípios menores, tornando a distribuição dos recursos mais equitativa.

Por outro lado, ao analisar o efeito da nova política sobre os gastos das prefeituras cearenses com educação, Garcia et. al (2015) conclui que embora uma parte considerável dos repasses do ICMS sejam destinados à área, não houve um aumento significativo dos investimentos. Apesar disso a nova legislação levou a uma melhora nos indicadores de rendimento escolar, que cresceram a taxas superiores à média nacional.

De acordo com as estimativas de Petterini e Irffi (2013) essa mudança de critérios levou a um aumento médio de 6 pontos na proficiência dos alunos aferida na escala SAEB nos dois anos que se seguiram à aprovação. Posteriormente Brandão (2014) confirma esses resultados e atesta um efeito de até 18 pontos nessa mesma escala quatro anos após a modificação dos critérios de rateio.

2.4 RECEITA TRIBUTÁRIA- ICMS

Quando o Estado executa ações destinadas à obtenção e aplicação de recursos financeiros para a manutenção e custeio dos serviços públicos dispostos ao bem-estar da população, está exercendo uma ação denominada atividade fiscal do Estado. Esta atividade fiscal é materializada por meio da política fiscal e está dividida em duas vertentes: a política orçamentária e a política tributária.

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

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

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

de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

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

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

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

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

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

O VAF é um indicador econômico/contábil utilizado pelo governo do estado para calcular o repasse da receita do ICMS aos municípios. Espelha o movimento econômico e, conseqüentemente, o potencial que o município tem para gerar receitas públicas. O VAF do município será a soma das operações e prestações de serviços realizadas em seu território.

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

Em 2006, a receita do ICMS era a principal fonte de recursos tributários, correspondendo a 22,63% da receita tributária do Brasil. Assim, a produção, circulação e consumo de mercadorias e bens e a prestação de serviços vêm-se constituindo como a

principal base tributária, superando as outras bases tradicionais como a renda e o patrimônio (Silveira, 2008).

Os tributos sobre bens e serviços são relevantes na economia brasileira, pois afetam profundamente a atividade produtiva dos diversos setores da economia e, sobretudo, os consumidores-cidadãos. Em contrapartida, o setor público é fartamente financiado com a arrecadação desses tributos que, inclusive, são também a principal fonte de renda das administrações municipais.

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

3. CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo investigar a relação entre o valor proveniente da arrecadação de ICMS oriundo do movimento econômico dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza e as transferências governamentais da cota-parte do ICMS repassada pelo governo estadual aos municípios. A arrecadação e a transferência dos recursos do ICMS visam ao aumento da eficiência do sistema tributário, a redistribuição e o desenvolvimento regional.

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

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

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

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

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELLAR, A. P.; ALVES, P. **Avaliação de impacto de programas de incentivos fiscais à inovação - um estudo sobre os efeitos do PDTI no Brasil.** *Revista Economia*, 143-164, 2008.

AZEVEDO, Maria Thereza Lopes de; LIMA, Manuel Messias Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. **Introdução à contabilidade pública.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

Brandão, J. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação.** Dissertação. FGV, 2014.

Ceará. História do PAIC. Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/opaic/historico/historia>>. Acesso em: dezembro de 2021.

Franca, E. **Repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: Avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011.** Dissertação: Mestrado Profissional em Economia do Setor Público – UFC, 2014.

Garcia, F.; Simonassi, A.; Costa, R. **A Lei 14.023/07 e os investimentos em educação fundamental e saúde nos municípios cearenses: uma análise no período 2006-2010.** *Revista Economia e Desenvolvimento*, v. 14, n. 1, p. 3-24, 2015.

Gondim, L. Os “Governos das Mudanças” no Ceará: um populismo weberiano? Caxambu: ANPOCS, 1995.

HOLANDA, M.; BARBOSA, M.; COSTA, L.; NOGUEIRA, C. Proposta de Mudança no

Holanda, M.; Medeiros, A.; Machado Neto, V. Operação SWAP. In: HOLANDA, M. (Org.). Ceará, a prática de uma gestão pública para resultados. Fortaleza: IPECE, 2006.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Perfil dos municípios brasileiros.** Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 12 dez. 2021.

IPARDES (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL). **Perfil dos municípios.** Disponível em: <www.ipardes.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>. Acesso em: 15 dez. 2021

IUDÍCIBUS, Sérgio de et al. *Fipefaci: manual de contabilidade das sociedades por ações.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006 *macroeconômicos e regionais.* Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: dezembro de 2021.

- Menezes Filho, N. A.; Amaral, L. F. L. E. **A Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar**. Insper Working Papers, Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, 2009.
- Monteiro, J. **Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar**. Revista Brasileira de Economia, v. 69, n. 4, p. 467–488, 2015. *municípios brasileiros*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: dezembro de 2021.
- NASPOLINI, A. **A reforma da educação básica no Ceará**. Estudos Avançados, v. 15, n. 42, p.169 – 186, 2001.
- Nogueira, C. **Efeitos distributivos das políticas públicas: o caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará**. Revista FSA, v. 9, n. 1, 2012.
- Petterini, F. C.; Irffi, G. D. Evaluating the impact of a change in the ICMS tax law in the state of Ceará in municipal education and health indicators. *Economia*, v. 14, n. 3–4, p. 171-184, 2013. Rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses. Fortaleza: IPECE, Texto para Discussão 51, 2007.
- Rosa, A.; Holanda, M.; Maia Júnior, F. **O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados** (GPR). In: Holanda, M. (Org.). Ceará, a prática de uma gestão pública para resultados. Fortaleza: IPECE, 2006.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: OMS, 2004.
- Sousa, J. **Transformações políticas de institucionais no Ceará: as repercussões nas finanças públicas do estado**. Revista Econômica do Nordeste, v. 38, n. 4, 2007. STN (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL). *Receitas públicas: manual de procedimentos*. Brasília: 2006. Anual. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ZSbfbGVfbBgJBFSHvsTgcnF/?lang=pt>
- Vasconcelos, J. R. de. **Ceará e Pernambuco: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1985-1996**. In: Amaral Filho, J. (Org.). Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará. Fortaleza: INESP, 2000.