

Marcos C. Holanda

* Universidade Federal do Ceará

Indicadores de resultados definindo a distribuição do ICMS – a experiência do Ceará

Em governos que trabalham na lógica da gestão para resultados, o monitoramento e avaliação (M&A) de políticas podem ter duas funções complementares. Na primeira, o M&A gera informações a serem utilizadas no processo de construção do orçamento. Nesse caso, os resultados induzem a alocação dos recursos orçamentários. Os resultados, no entanto, podem ser usados em regras orçamentárias onde eles definem e não apenas induzem a referida alocação. O presente artigo faz uma avaliação inicial de uma lei pioneira aprovada em 2007 no estado do Ceará, que alterou os critérios de distribuição da cota do ICMS entre os municípios. Essa nova lei estabeleceu indicadores de resultados em educação, saúde e meio ambiente como definidores dos coeficientes de distribuição dos

recursos entre os municípios. Se antes a distribuição era baseada em indicadores de produtos, agora é baseada em indicadores de resultados. Após os primeiros quatro anos da entrada em vigor da lei, há sinais positivos no desempenho dos municípios. Na educação, houve melhorias nos exames de matemática e português, mas a um custo de maior desigualdade entre os alunos. Os resultados mostram também que alguns municípios se comportaram estrategicamente e aproveitaram a nova lei para obter ganhos significativos em seus orçamentos. Mais importante, parece que o principal objetivo da lei está sendo alcançado. Como os municípios competem para obter melhores resultados, eles avançam e ficam mais próximos em um nível mais alto de desempenho.

Introdução

Em um governo que pratica gestão para resultados, o monitoramento e a avaliação de políticas podem ter duas funções complementares. Em primeiro lugar, eles produzem informações para ciclos de orçamento mais efetivos onde os resultados induzem uma melhor alocação de recursos. As informações, no entanto, podem ser usadas em políticas baseadas em regras nas quais os indicadores definem e não apenas induzem a alocação de dinheiro.

A escolha entre políticas discricionárias e baseadas em regras, muito presente em economia monetária, também acontece nas políticas de orçamento público.

No estado do Ceará, uma nova lei foi aprovada em 2007 mudando a maneira como as transferências do estado aos municípios são definidas¹. A lei utiliza indicadores de resultados em educação, saúde e meio ambiente para determinar o montante da transferência que cada município receberá. Na lei antiga, os critérios principais eram gastos com educação e população, agora são o desempenho dos alunos nas escolas, a redução da mortalidade infantil e a existência de sistemas de coleta de resíduos sólidos.

Assim como no resto do Brasil, no Ceará, 25% da arrecadação do ICMS deve ser transferida aos municípios. Desse montante, 75% devem ser distribuídos de acordo com a atividade econômica de cada município. Os 25% restantes devem ser divididos de acordo com lei estadual. Antes da nova lei do ICMS, a distribuição destes 25% era feita de acordo com a seguinte regra: 5% proporcional ao número de habitantes, 12,5% de acordo com a proporção do orçamento gasto em educação e 7,5% igualmente distribuída.

A nova lei do ICMS mudou essa regra. O novo critério de distribuição foi definido da seguinte maneira: 18% com base em resultados educacionais (12% para o desempenho dos alunos em exames de alfabetização e 6% para o desempenho dos alunos em exames de matemática e português na 5ª série), 5% com base em resultados de saúde (redução da taxa de mortalidade infantil) e 2% com base em resultados ambientais (sistemas de coleta de resíduos sólidos). No cálculo dos índices de educação e saúde são considerados o nível (estoque) e o avanço (fluxo) dos indicadores selecionados.

1 Lei Estadual nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007

Considerando que, por lei, os municípios são obrigados a alocar 25% de suas receitas em educação e a população muda muito pouco de um ano para outro, a lei antiga gerava coeficientes de distribuição muito semelhantes todos os anos. Não havia incentivos para a boa gestão dos recursos. O dinheiro chegava independentemente do desempenho. Além disso, existia um viés para os municípios mais ricos e mais populosos.

É importante observar que se antes os coeficientes de distribuição eram estáticos, agora são dinâmicos, já que são definidos a cada ano por indicadores de desempenho. Por outro lado, há uma ligação direta entre resultados e recursos, não entre produtos e recursos. Essa mudança de foco de produtos para resultados tem implicações profundas na maneira com que os recursos públicos são gerenciados.

Cabe notar ainda que, na educação, a nova lei complementa o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Enquanto o Fundeb criou um incentivo para colocar os alunos nas escolas, a nova lei do ICMS criou um incentivo para melhorar o desempenho desses alunos.

Por último, a lei tem um diferencial em relação à maioria das políticas de incentivo ao desempenho na educação existentes, na medida em que este é dado ao prefeito e não aos alunos, diretores ou professores. Ou seja, o incentivo é dado ao agente que possui um maior número de instrumentos de ação, o que pode fazer grande diferença.

Metodologia

O coeficiente de distribuição dos recursos de cada município é definido pela soma de três índices específicos: índice para a educação (IQE), índice para a saúde (IQS) e índice para o meio ambiente (IQM)².

O IQE e o IQS foram projetados de forma a reconhecer tanto o nível como os avanços nos indicadores-chave.

EDUCAÇÃO

Indicadores considerados:

- taxa de aprovação dos estudantes nas primeiras cinco séries do ensino fundamental;
- notas em exames padronizados da 2ª série do ensino fundamental (alfabetização);
- notas em exames padronizados de matemática e português da 5ª série do ensino fundamental.

Para evitar qualquer interferência dos gestores municipais, os exames são realizados por instituições externas. No entanto, é necessário ter em conta a possibilidade de ocorrência de risco moral por parte deles. Em seu desenho, a lei considerou pelo menos duas possibilidades de risco moral e incorporou mecanismos de controle.

Os gestores municipais podem procurar elevar as notas médias por meio da concentração de recursos e esforços nos melhores alunos e escolas, o que leva a um aumento indesejável da desigualdade

educacional. Para penalizar essa estratégia, as notas médias das escolas são divididas pela metade do desvio padrão observado.

Outro risco é a possibilidade de os gestores selecionarem apenas os melhores alunos para realizarem os exames. Nesse caso, as notas médias são multiplicadas pela razão “alunos matriculados/alunos presentes nos exames”.

SAÚDE

Na saúde, o indicador considerado é a taxa de mortalidade infantil (TMI).

MEIO AMBIENTE

No caso do meio ambiente, o indicador considerado é a existência ou não de um sistema adequado de coleta e destino de resíduos sólidos:

- IQM é igual a 1, se existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do

Meio Ambiente/Superintendência Estadual do Meio Ambiente (CONPAM/SEMACE);

- IQM é igual a 0, se não existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos aprovado pelo CONPAM/SEMACE.

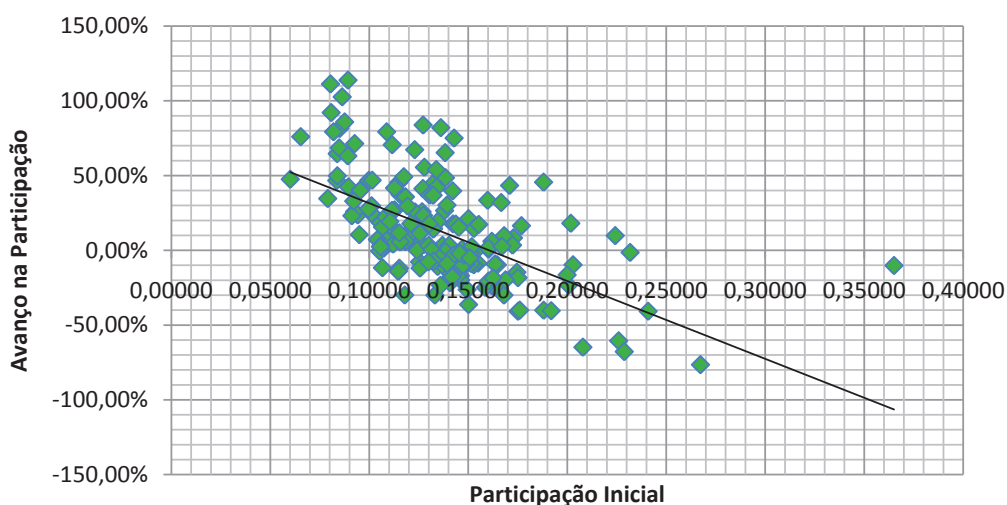
Resultados iniciais

Após quatro anos de vigência da nova lei do ICMS, alguns resultados iniciais mostram seus benefícios. Houve uma alteração significativa no padrão de distribuição dos recursos. Na lei antiga, os municípios que mais ganhavam eram aqueles mais ricos e com maiores populações. Com a nova lei, a distribuição ficou menos concentrada e agora municípios menores, mais pobres e que não tinham chance de competir podem participar do jogo.

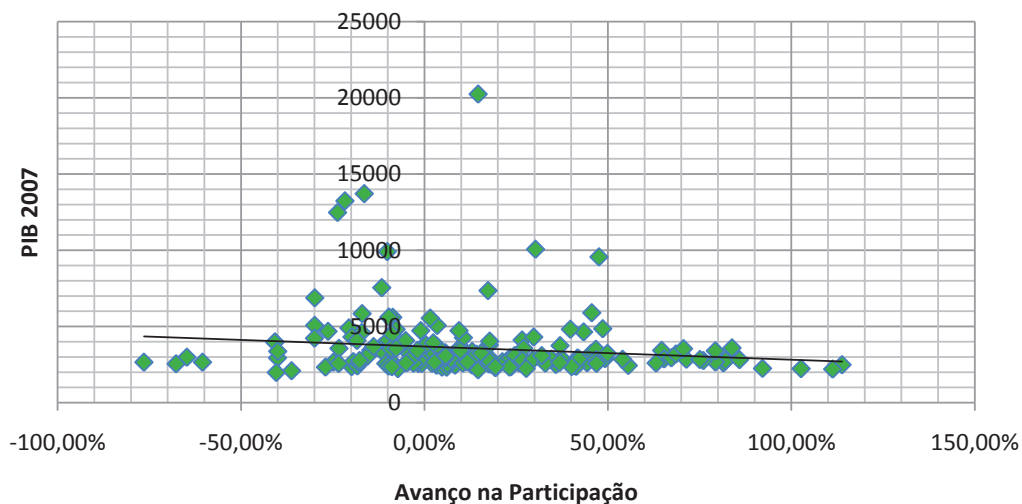
Os gráficos 1 e 2 mostram uma espécie de efeito “Robin Hood”, em que municípios com menor participação inicial são aqueles que mais avançam entre 2008 e 2011. Da mesma forma os municípios mais pobres, medidos pelo PIB *per capita*, são os que mais ganham.

2 Para uma descrição detalhada da metodologia de cálculo, ver: HOLANDA, Marcos Costa; BARBOSA, Marcelo Ponte; COSTA, Leandro Oliveira. **Metodologia de Cálculo da Nova Lei do ICMS Municipal**. Disponível em: <http://www.ipece.CE.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_33.PDF>.

■ **GRÁFICO 1: AVANÇO NA PARTICIPAÇÃO DO ICMS ENTRE 2008 E 2011 EM RELAÇÃO À PARTICIPAÇÃO INICIAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



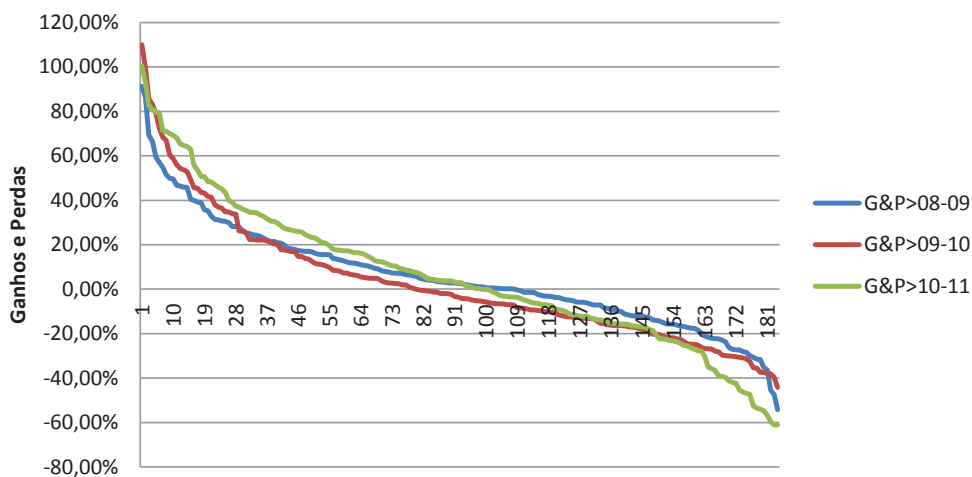
■ **GRÁFICO 2: PIB 2007 E AVANÇO NA PARTICIPAÇÃO DO ICMS ENTRE 2008 E 2011 PELOS MUNICÍPIOS**



A nova lei cria um jogo dinâmico, em que todos os anos há ganhadores e perdedores. Esses resultados poderiam indicar um processo de aprendizagem onde alguns municípios estrategicamente procuram tirar proveito da nova lei. Como temos um jogo de soma zero, os avanços de municí-

pios que percebem o potencial de ganho da nova lei implicam perdas para aqueles que não tomam iniciativas. Esse movimento é preocupante e indica a necessidade de uma maior divulgação e conscientização para os municípios que estão ficando para trás.

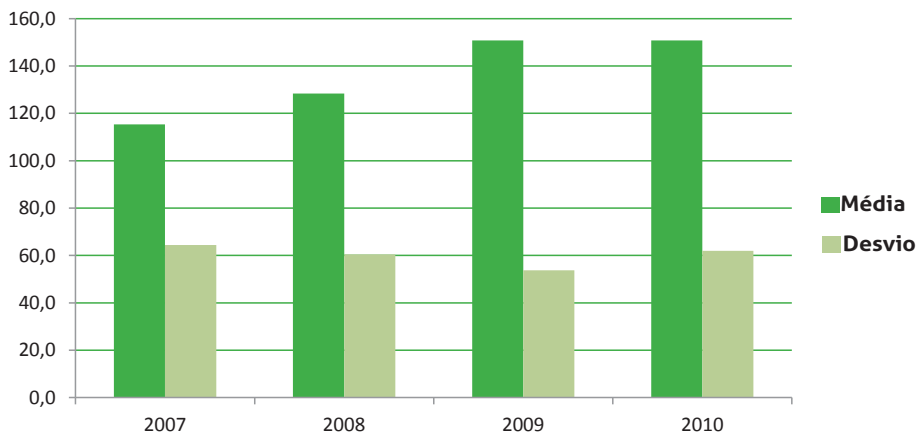
GRÁFICO 3: GANHOS E PERDAS PARA OS MUNICÍPIOS CEARENSES EM CONSEQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DA NOVA LEI DO ICMS



Como indicado anteriormente, o desempenho dos municípios em educação tem um maior peso na definição do coeficiente final de participação, sendo priorizadas as notas

em exames de alfabetização (2ª série). O gráfico 4 mostra que as notas médias dos municípios têm aumentado, mas a um custo de uma maior desigualdade entre eles.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DAS NOTAS MÉDIAS E DESVIO PADRÃO EM EXAMES DE ALFABETIZAÇÃO DA 2ª SÉRIE NOS MUNICÍPIOS CEARENSES ENTRE OS ANOS 2007 E 2010

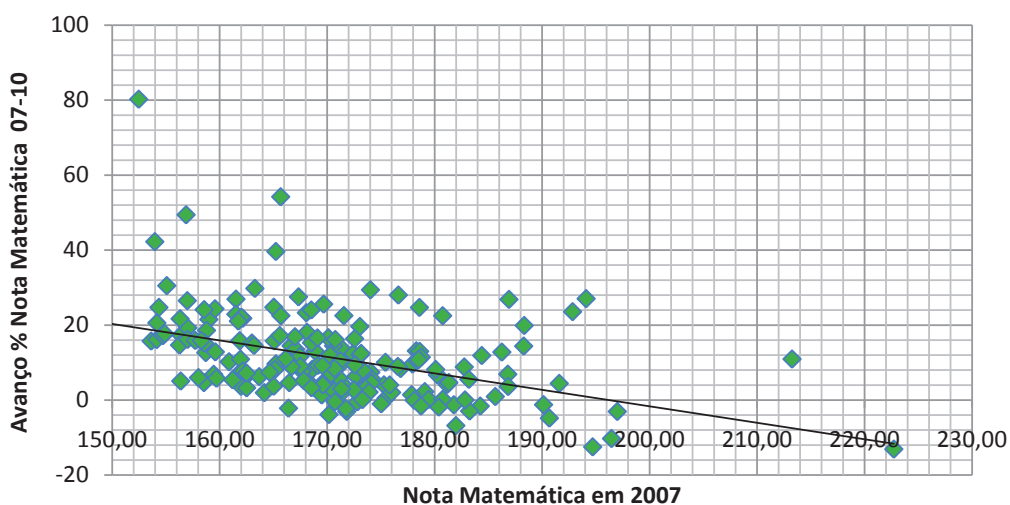


A mesma tendência de aumento de nível e dispersão acontece nas notas de português e matemática na 5ª série.

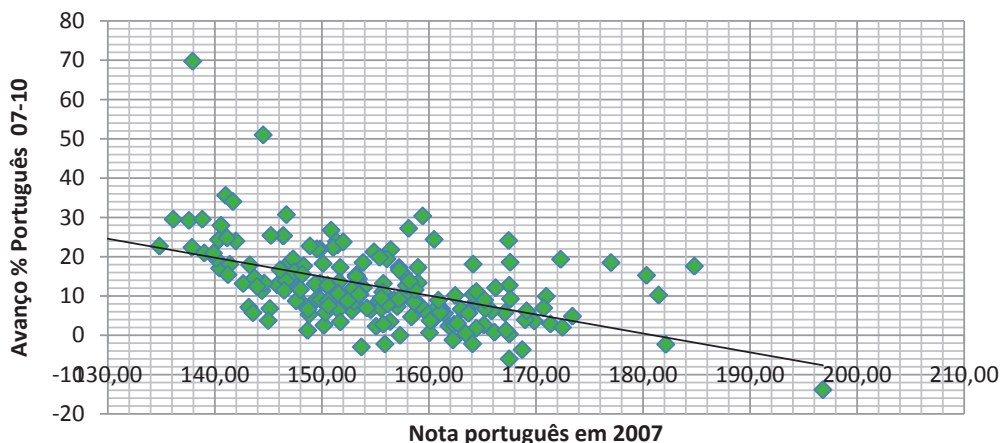
Cabe observar, no entanto, que tanto em matemática como em português

existe uma tendência positiva de convergência das notas dos municípios. Os gráficos 5 e 6 mostram que os municípios com as menores notas iniciais tendem a apresentar maiores avanços.

■ **GRÁFICO 5: RELAÇÃO ENTRE AVANÇO PERCENTUAL NAS NOTAS DE MATEMÁTICA DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E NOTAS DE MATEMÁTICA EM 2007 DOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



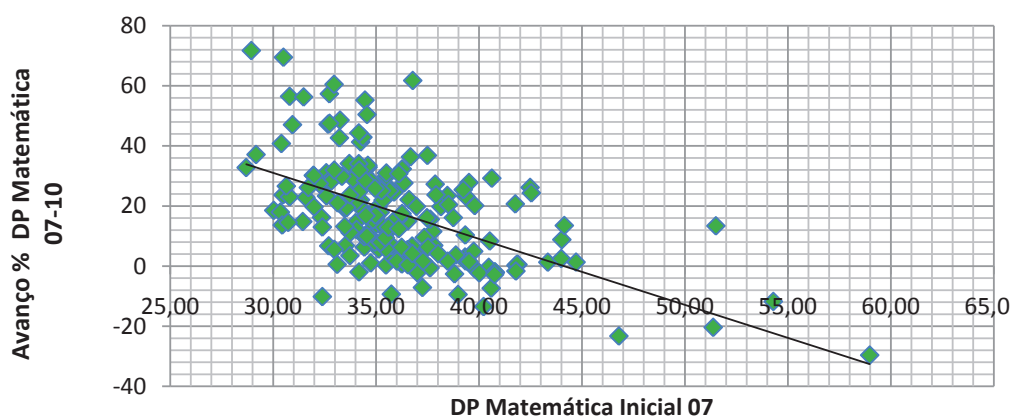
■ **GRÁFICO 6: RELAÇÃO ENTRE AVANÇO PERCENTUAL NAS NOTAS DE PORTUGUÊS DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E NOTAS DE PORTUGUÊS EM 2007 DOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



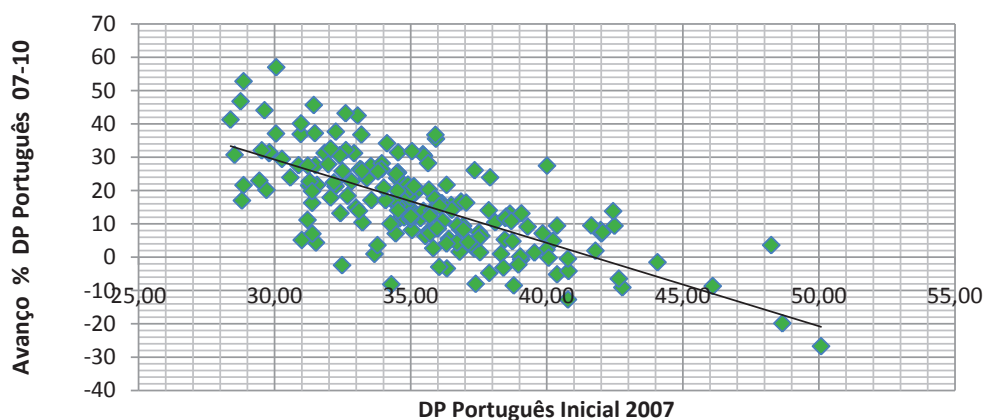
Quando se olha o comportamento dos desvios das notas médias, verifica-se uma convergência negativa no sentido de que os municípios com menores desvios iniciais tendem a apresentar maiores aumentos no período de 2007 a 2010.

Esse aumento dos desvios indica que a possibilidade de risco moral mencionada anteriormente acontece efetivamente e corrobora a importância de ajustar as notas médias pelos desvios padrões como maneira de mitigar o referido comportamento.

■ **GRÁFICO 7: AVANÇO PERCENTUAL DO DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE MATEMÁTICA DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E O DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE MATEMÁTICA EM 2007 NOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



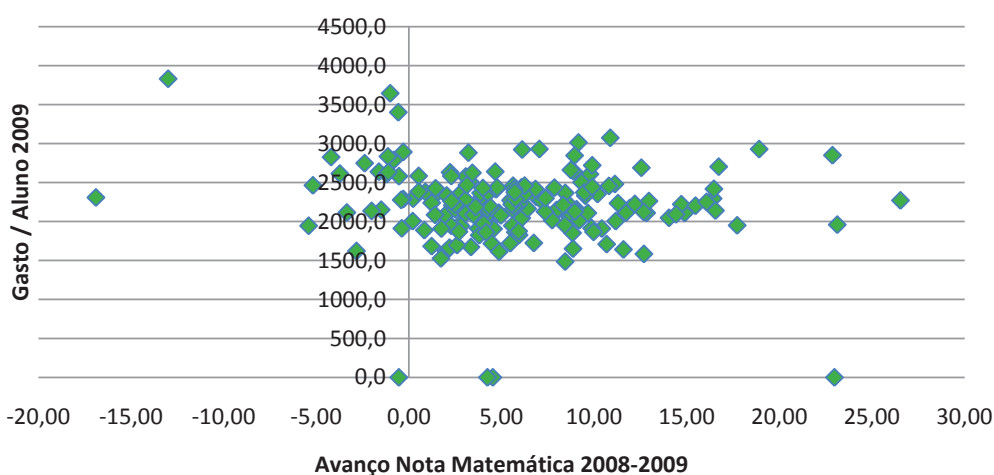
■ **GRÁFICO 8: AVANÇO PERCENTUAL DO DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE PORTUGUÊS DA 5ª SÉRIE ENTRE 2007 E 2010 E O DESVIO PADRÃO DAS NOTAS DE PORTUGUÊS EM 2007 NOS MUNICÍPIOS CEARENSES**



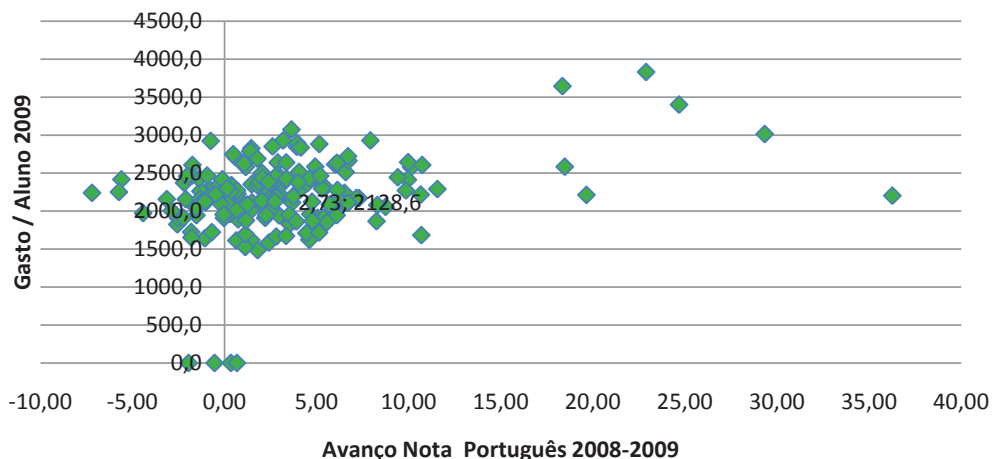
Uma questão que naturalmente surge com a nova lei é saber se o melhor desempenho em educação é obtido a um custo de maiores gastos no setor. Nesse caso, o ganho líquido do município em termos de recursos orçamentários livres seria pequeno. Os gráficos

9 e 10 mostram que não existe uma relação clara entre nível de gastos e desempenhos dos alunos. Isso indica que do ponto de vista do gestor municipal existe espaço para ganhos de orçamento a partir de uma melhor gestão da educação.

■ **GRÁFICO 9: GASTO POR ALUNO EM 2009 E AVANÇO NA NOTA DE MATEMÁTICA DA 5ª SÉRIE ENTRE 2008 E 2009**



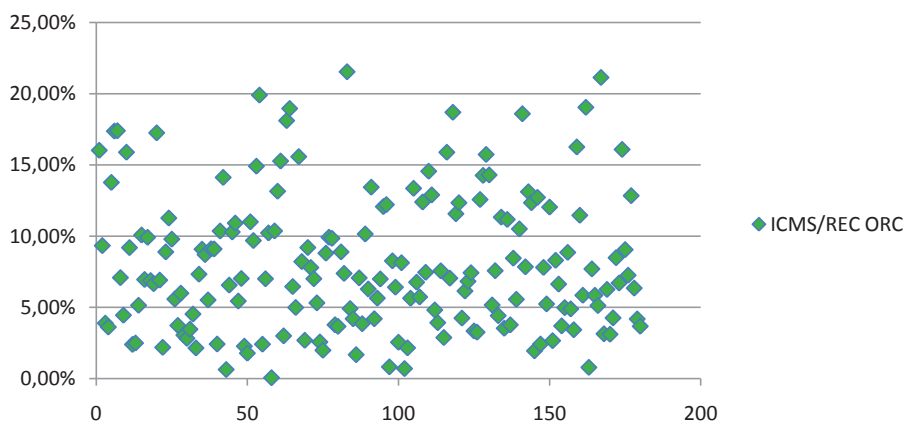
■ **GRÁFICO 10: GASTO POR ALUNO EM 2009 E AVANÇO NA NOTA DE PORTUGUÊS DA 5ª SÉRIE ENTRE 2008 E 2009**



Além disso, é importante ressaltar que, principalmente para os municípios menores, esse ganho de orçamento pode ser substancial. O gráfico 11 mostra a

participação da receita de ICMS na arrecadação total dos municípios em 2010. Em vários casos, essa participação supera os 15%.

■ GRÁFICO 11: PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DE ICMS NA ARRECADAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS CEARENSES EM 2010



Considerações finais

O artigo apresenta uma lei inovadora no estado do Ceará em que indicadores de resultados são usados para determinar dotações orçamentárias. A principal motivação da lei foi criar incentivos para a procura por melhores resultados na educação, saúde e meio ambiente pelos municípios do estado.

Após os quatro anos iniciais, há sinais positivos sobre o desempenho dos municípios. A distribuição dos recursos ficou mais homogênea e a lei criou espaço para os municípios menores aumentarem suas receitas. Na educação,

houve melhorias nos desempenhos dos alunos, mas a um custo de maior desigualdade medida pelo desvio padrão. Os resultados mostraram também que alguns municípios comportaram-se estrategicamente e aproveitaram a nova lei para obter ganhos significativos em seus orçamentos.

Mais importante, parece que o principal objetivo da lei está sendo alcançado. Como os municípios competem para obter melhores resultados, eles avançam e ficam mais próximos em um nível mais alto de desempenho.