

Irresponsabilidade Fiscal, Pacto Federativo e as Finanças Municipais

Ronaldo A. Arraes

Professor do Departamento de Economia Aplicada e do Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará.

Carlos Magno Lopes

Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco.

Resumo

Procura evidenciar os desequilíbrios orçamentários dos municípios do Estado do Ceará, através dos indicadores déficit em conta corrente e cumprimento da Lei Complementar n.º 82 de 1995 (limitação de gasto com pessoal). Estima modelos econométricos de variável dependente limitada em análise *cross-section* para 172 municípios do Ceará. Comprova, com elevada significância estatística, ser caótica a situação orçamentária desses, medida pelos indicadores, qualquer que seja a classificação feita dos municípios, ou seja, tamanho econômico, localização, ou saldo relativo em conta corrente.

Palavras-chave:

Federalismo Fiscal; Finanças Municipais; Despesas Orçamentárias. Descentralização Tributária; Gastos em Pessoal; Brasil-Ceará; Brasil-Nordeste.

1 - INTRODUÇÃO

Para se compreender a atual crise fiscal dos municípios, o federalismo fiscal brasileiro apresenta vários pontos marcantes em sua história que podem ser distinguidos através da República Velha, ditada pela Constituição de 1891, o Estado Novo, quando as constituições de 1934, 1937 e 1946 reformularam o sistema tributário brasileiro, a Constituição de 1967, que introduziu reformas concretas em benefício dos municípios, e a Constituição de 1988, que ampliou os benefícios da constituição anterior e sob a qual o federalismo brasileiro convive atualmente.

A primeira constituição brasileira (1891) adotou uma forma político-econômica federalista que concedia ilimitados poderes aos estados, os quais eram controlados pelas oligarquias políticas regionais. Esta ampla e irrestrita autonomia fiscal concedida aos estados embutia distorções fiscais alarmantes, tais como: permitir os estados de contraírem dívidas externas, à revelia da União; permitir a cobrança do imposto de exportação – principal fonte de receita à época – mesmo não dispondo o estado de produtos no comércio exterior, mas permitindo sua cobrança no mercado interno; ao permitir os estados definir suas fontes de receita, estes não só não transferiam recursos aos municípios, como também criavam impostos sobre as receitas destes; ao contrário do que aconteceu com os Estados Unidos e países europeus, onde parte substancial da arrecadação de impostos incidia sobre o uso da terra. O Brasil negligenciou totalmente esta questão, a ponto de inexistir tal imposto em alguns estados (SILVA, 1999).

Esta desordem fiscal perdurou até o Governo Provisório com a revolução de 1930, quando houve um empenho para reorganizar a situação econômico-financeira do País através da União, estados e municípios. Havia, até então, um descompasso entre receita e despesa. Os déficits públicos – principalmente aqueles causados pelos estados mais ricos, como São Paulo, que detinha quase todos os débitos dos estados da federação – eram cobertos por empréstimos externos. Houve, então, um apelo para que fosse feita uma revisão do sistema tributário brasileiro, em virtude do caos fiscal que imperava no País.

Os erros acumulados desde a primeira constituição, o mau uso, omissões de reformas e malversação dos recursos públicos foram clamados pela Constituinte de 1946, mesmo porque, tendo avançado em termos de organização e reforma tributária, a Constituinte de 1934 não havia endereçado alterações relevantes na distribuição da receita pública entre as três esferas de governo. A Constituinte de 1946 procurou, para estabelecer reformas, espelhar-se nos países federalistas desenvolvidos, onde tinham na esfera municipal a maior provedora de receita tributária desses países, os quais eram liderados pelos Estados Unidos. Em relação à de 1934, a única alteração significativa foi a inclusão do chamado imposto de indústrias e profissões como de competência exclusiva dos municípios. Na verdade, o que se observou foi que, após os dispositivos constitucionais entrarem em vigor, não houve melhoria significativa da participação da esfera municipal na renda total do País (BRASIL, 1986). Esta situação perdurou praticamente inalterada até a Constituinte de 1967, quando houve alterações fiscais claras em prol dos municípios, e estendidos maiores benefícios, incluindo os estados, na Constituinte de 1988. O quadro, a seguir, resume os benefícios financeiros advindos da descentralização de recursos da União para estados e municípios de 1967 para 1988, referentes a alterações de alíquotas nas transferências Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Fonte de Recursos	Constituições	
	1967	1988
FPM	10%	22,5%
FPE	10%	21,5%
ICMS	20%	25,0%

As reformas tributária e das transferências intergovernamentais implementadas na Constituição de 1988 propiciaram substancial aumento imediato nas receitas municipais, porquanto suas cotas dos fundos de participação duplicaram e as do ICMS cresceram cerca de 80%, fontes estas que representam quase a totalidade das receitas municipais. Como consequência desta descentralização tributária, a participação da receita municipal no PIB nacional quase que duplicou no período 1988/90 (SERRA & AFONSO, 1991).

Em contrapartida ao aumento da receita provocado por aquelas reformas, houve considerável ampliação da despesa orçamentária municipal. Enquanto no período 1980/88 era mantido o índice de 60% da despesa orçamentária com gasto de pessoal a uma taxa de crescimento deste gasto de 7% ao ano, no período 1988/90 essa taxa duplicou. A referida aceleração nos gastos municipais, em resposta ao aumento de receita advindo das reformas de 1988, certamente descontrolou as finanças dos municípios, contribuindo sobremaneira para o surgimento de déficit orçamentário. Em resposta a esses descontroles na gerência dos recursos foi editada a Lei Complementar nº 82¹ visando o equilíbrio financeiro para os municípios.

A trajetória recente da economia brasileira tem demonstrado que os desequilíbrios fiscais, quer da União, dos estados ou dos municípios representam a maior restrição à retomada do crescimento econômico auto-sustentável e em níveis maiores que os atuais. Exemplo marcante disto foram as turbulências experimentadas pela economia brasileira no final de 1998 e início de 1999, que resultaram em dramático ataque especulativo ao Real, decorrente da percepção pelo mercado de que o esforço fiscal proposto, acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), era inexecutável. Além disso, e mais importante, é a constatação que, do ponto de vista do bem-estar, não basta ao País dispor apenas de sólidos instrumentos de política monetária, como no período pós-Real, porquanto o equilíbrio de *steady state* com pleno emprego só poderá ser alcançado quando o atual desequilíbrio fiscal for resolvido (LOPES & MARINHO, 1996).

Todos os estados, à exceção do Acre e Tocantins renegociaram suas dívidas, alongando-as. Isto poderá implicar a criação das condições necessárias para que os estados possam promover um processo efetivo de ajuste fiscal em uma perspectiva intertemporal. A necessidade do ajuste fiscal, por seu turno, é condição básica para que os estados possam atingir níveis de poupança compatíveis com as extraordinárias demandas econômicas e sociais que marcam a economia brasileira contemporânea. A União, por outro

lado, tem feito esforços para que as reformas tributária, fiscal, previdenciária e administrativa sejam implementadas, em que pese os resultados já obtidos serem modestos. A esfera municipal, contudo, parece ainda não ter compreendido a urgência e importância em adotar medidas fiscais austeras que objetivem a redução e/ou eliminação dos desequilíbrios fiscais. Este fato – a baixa capacidade de poupança dos municípios – compromete seriamente a factibilidade fazer políticas públicas eficazes, acarretando expressiva perda de bem-estar da sociedade em geral e comprometendo seriamente a manutenção de qualquer pacto federativo que pressuponha responsabilidade fiscal.

Nas regiões menos desenvolvidas do País, como a nordestina, a situação torna-se ainda mais grave, conquanto as finanças públicas da maioria dos municípios têm um perfil que caracteriza um quadro de profundos desequilíbrios. Aliado a isso, prepondera uma estrutura tributária e fiscal que tende a ampliar os desequilíbrios regionais. Os municípios do Estado do Ceará não fogem a essa regra, motivo pelo qual foram escolhidos como objeto de estudo deste *paper*, ao longo do qual se examinam as possibilidades que eles têm de atingir um equilíbrio fiscal estável. Em particular, pretende-se analisar as variáveis que afetam os dois principais indicadores de equilíbrio fiscal, quais sejam: o déficit em conta corrente e o índice de despesa de pessoal sobre receita corrente líquida. Este último, em atendimento à Lei Complementar nº 82.

Acredita-se que a análise aqui feita e resultados obtidos sejam compatíveis para uma razoável aproximação e enriquecer as conclusões sobre a região Nordeste como um todo, uma vez que o Ceará é um estado de tamanho médio em termos de produto e apresenta suas contas públicas saneadas.

2 - RIGIDEZ DAS RECEITAS E PERSPECTIVAS DE CURTO PRAZO

Os municípios do Estado do Ceará têm, como principal fonte de receita, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo total de recur-

¹ Ver ANEXO.

so para todas as regiões brasileiras é calculado da seguinte forma:

$$\text{Receita Bruta} = \text{IPI} + \text{IR}$$

$$\text{Receita Líquida} = \text{receita bruta} - \text{restituições} - \text{incentivos fiscais}$$

$$\text{FPM Total} = 22,5\% \text{ da receita líquida}$$

O coeficiente de participação do Estado do Ceará no total a ser distribuído para os municípios brasileiros é da ordem de 4,6%. Já o coeficiente de Fortaleza em relação ao das demais capitais dos estados brasileiros é 12%². A região Nordeste participa com 35,3% do total dos recursos alocados para o FPM.

Do exposto no método de cálculo do FPM, observa-se que o total de recursos a ser distribuído entre os municípios brasileiros depende, na maior extensão, da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), os quais, por seu turno, são estreitamente associados ao nível de atividade da economia brasileira. Assim, é importante assinalar que não apenas as transferências relativas ao FPM para o Nordeste e para o Estado do Ceará dependem do desempenho da economia brasileira, como a própria economia do Nordeste e do Ceará são fortemente afetadas pelos movimentos de expansão e contração do nível de atividade do País³. Logo, torna-se necessário avaliar as perspectivas da economia brasileira nos próximos anos, pois é

isso que determinará o comportamento das receitas dos municípios do Estado do Ceará.

A outra parte das transferências constitucionais para os municípios cearenses é oriunda da cota-parte do ICMS, a qual, para o conjunto de municípios, corresponde a 25% deste tributo. Neste caso, é o desempenho da economia estadual que responderá pelo volume de recursos transferidos. No entanto, observa-se que como o desempenho da economia do Estado do Ceará também é estreitamente associado ao da economia brasileira, a expectativa é que a arrecadação do ICMS apresente uma evolução muito modesta, senão negativa em 1998. Logo, não se deve esperar um aumento acentuado das transferências calculadas a partir do ICMS. Em relação às demais fontes de receita dos municípios cearenses, tais como: o Imposto Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC) e o Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), as previsões de curto prazo também são pessimistas, porquanto são tributos que dependem fundamentalmente do nível de atividade econômica, além de terem uma pequena participação no total das receitas municipais.

Em reação à crise asiática, no final de 1997, o governo brasileiro adotou vigorosas medidas de prevenção aos possíveis ataques especulativos contra o Real. Dentre essas medidas destaca-se o pacote fiscal de emergência, que resultou em uma redução de R\$20 bilhões no orçamento para 1998. Além disso, em uma tentativa bem sucedida de atrair capitais internacionais, o Banco Central promoveu uma elevação substantiva das taxas de juros. Ambas as medidas possuem efeitos recessivos, que, se somadas à natural cautela dos investidores, resultaram em um pífio crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), em 1998, da ordem de 0,15%. A crise russa, por seu turno, contribuiu para agravar ainda mais o cenário recessivo que se descortinava. O fato é que a debilidade dos fundamentos fiscais da economia brasileira expõe o País, de forma dramática, a choques exógenos, cuja magnitude é ampliada pela volatilidade dos movimentos de capitais internacionais. De qualquer forma, é evidente que os desequilíbrios fis-

² O total do FPM distribuído às capitais dos estados é obtido da seguinte forma:

$$\text{FPM}_{\text{capital}} = 10\% \text{ do FPM total}$$

³ Um simples exercício econométrico fornece sólidas evidências que ajudam a corroborar esta afirmativa. Considerem-se os resultados das regressões lineares simples abaixo, obtidos a partir de mínimos quadrados ordinários, com base em dados da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para o período 1970-1995:

$$\text{PIB}_{\text{NE}} = -5,8723 + 1,1465 \text{ PIB}_{\text{BR}} \quad R^2 = 0,98 \quad F = 124 \\ (0,504)$$

$$\text{PIB}_{\text{CE}} = -8,7452 + 1,2696 \text{ PIB}_{\text{NE}} \quad R^2 = 0,96 \quad F = 294 \\ (0,074)$$

$$\text{PIB}_{\text{CE}} = -16,460 + 1,4661 \text{ PIB}_{\text{BR}} \quad R^2 = 0,93 \quad F = 124 \\ (0,13)$$

cais não apenas fragilizam a economia brasileira durante períodos de instabilidades da economia internacional, como também inibem a retomada do crescimento em bases sustentáveis. O esforço fiscal em andamento e o aprofundamento das reformas fiscais fortalecem as expectativas de que o crescimento da economia brasileira nos próximos anos será modesto, o que poderá refletir-se na queda da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados, o que certamente poderá agravar o quadro geral das finanças públicas municipais no Estado do Ceará. Já em 1999, quando se espera que as reformas constitucionais já estejam em pleno vigor, a economia brasileira também deverá crescer lentamente, pois o período inicial do ajuste fiscal deverá ser caracterizado por uma forte austeridade fiscal. Isto posto, conclui-se que deve-se esperar uma acentuada queda nas receitas dos municípios.

Como visto acima, são quase nulas as possibilidades de crescimento acelerado da economia brasileira nos próximos anos. Em vista disso, os municípios cearenses, como os do Nordeste, não deverão contar com uma expansão expressiva das transferências constitucionais a que têm direito, no que se configurará em um quadro de irreversível insustentabilidade fiscal. Dada a relativa rigidez das receitas, deve-se voltar o objeto desta análise para o lado das despesas. Dentre os 172 municípios cearenses estudados, constata-se que a quase totalidade compromete uma fração excessivamente elevada de suas receitas nas despesas de pessoal e nos gastos de custeio em geral. Esse resultado evidencia que a capacidade de poupança desses municípios, em geral, é mínima ou inexistente, porquanto as despesas correntes respondem pela quase totalidade das receitas correntes líquidas.

3 - CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DESPESAS MUNICIPAIS

O perfil das despesas da maioria dos municípios do Norte e Nordeste evidenciam um quadro de profundo desequilíbrio estrutural. GOMES & MAC DOWELL (1997) argumentam que a grande maioria dos municípios do Norte e Nordeste, especialmente os pequenos, não tem qualquer viabilidade fiscal. Esta conclusão é fundamentada no exame da relação receita própria e receita corrente total, assim como da comparação entre re-

ceita própria e gastos correntes. Este fato decorre, em larga extensão, da pequena dimensão da própria base econômica da maioria dos municípios do Norte e Nordeste. Por serem economicamente inviáveis, esses municípios não têm viabilidade fiscal.

De fato, o que permite a existência da maioria dos pequenos e médios municípios cearenses são as transferências constitucionais, porquanto a arrecadação de quase todos esses municípios é irrisória. Em vários casos, por exemplo, a arrecadação do IPTU é nula. Neste cenário, como sustentam GOMES & MAC DOWELL (1997), a recente criação de novos municípios agrava ainda mais o quadro fiscal, na medida em que contribui para reduzir as receitas dos municípios já existentes, além de significar a geração de novos e desnecessários gastos, sobretudo os de pessoal. Esta situação demonstra inequivocamente que, apesar da baixa capacidade de poupança do setor público, uma fração expressiva dessa poupança acaba sendo usada de forma improdutivo, ao invés de ser utilizada na forma de investimentos. Outra conclusão importante a que chegaram GOMES & MAC DOWELL (1997) é que, no Nordeste, os municípios com menos de cinco mil habitantes gastaram com pessoal o equivalente a 15 vezes mais do que arrecadaram com seus tributos e taxas, em 1995. Este fato ilustra a extraordinária dependência desses municípios em relação às transferências constitucionais, além de deixar à mostra a má utilização da diminuta poupança do setor público.

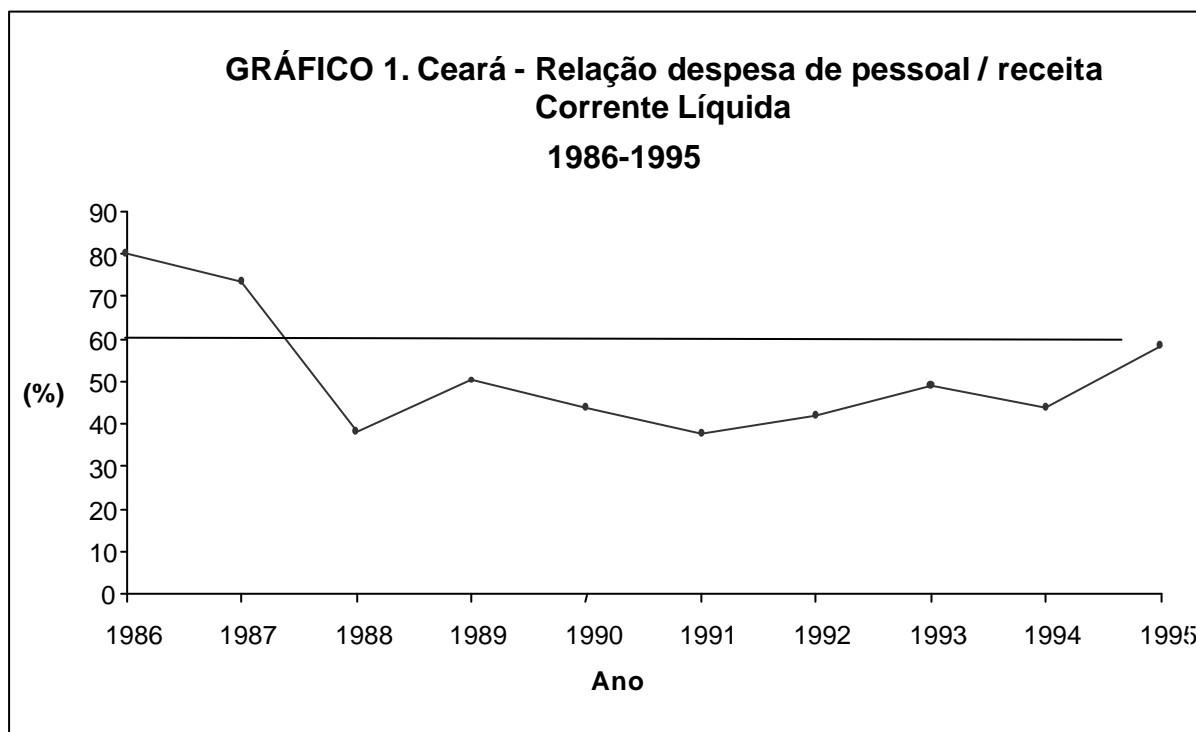
O fato é que os esforços feitos pela União e estados em direção ao equilíbrio fiscal, não estão sendo acompanhados pelos municípios, os quais permanecem insensíveis à premente necessidade de adotarem políticas fiscais austeras, talvez por contarem com os benefícios das transferências constitucionais, garantidos a partir da Constituição de 1988, que desestimularam muitos municípios a expandir suas fontes próprias de receitas.

Para posicionar a situação dos municípios, tome-se o quadro geral do Estado do Ceará concernente aos dois indicadores de equilíbrio orçamentário – saldo em conta corrente e índice relativo à despesa com pessoal, o qual está ilustrado pelos GRÁFICOS 1 e 2. Ambos os GRÁFICOS

mostram que, a partir de 1988, as contas públicas do estado sofrem um ajustamento drástico, mantendo, a partir de então até 1995, níveis plenamente satisfatórios para os dois indicadores. Ao contrário do que tem ocorrido com as finanças municipais, a partir das reformas de 1988, o referido estado tem demonstrado, ao longo desses anos, que é possível equilibrar suas contas sem levar a sociedade ao caos. Já com relação aos municípios, como será demonstrado adiante, o incremento de receita advindo das reformas provocou desajustes quase que generalizados nas contas municipais.

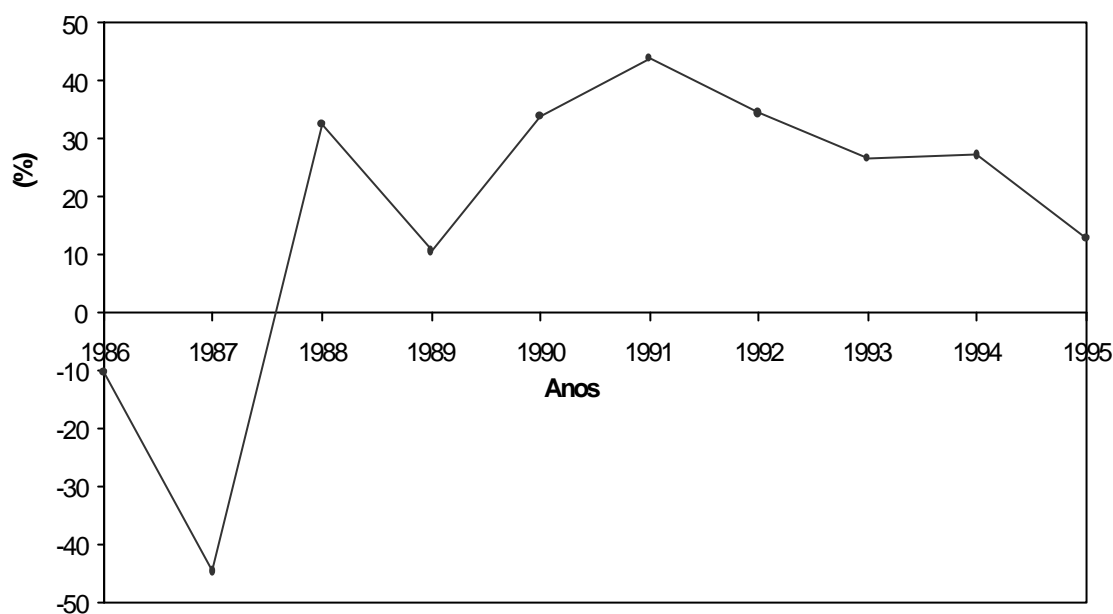
Em relação ao programa de austeridade fiscal requerido pelos municípios cearenses no que concerne às despesas, não resta dúvida que deve estar centrado na redução das despesas de custeio, em especial das despesas de pessoal. Além disso, é

importante perceber que a criação de novas despesas quando não acompanhada pelo crescimento de receitas próprias em níveis apropriados, só tende a agravar a dependência dos municípios em relação às transferências constitucionais, aumentando a ineficiência na alocação de poupança do setor público. A ampliação da base econômica dos municípios, por outro lado, não pode ser atingida no curto prazo, porquanto dependente da retomada do crescimento acelerado da economia brasileira, o que só será possível no médio e longo prazos, assumindo-se que o ajuste fiscal em andamento chegue a bom termo. Assim, dada a relativa rigidez das receitas e do crescimento vertiginoso das despesas, o quadro atual configura-se insustentável.



FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (1996)

**GRÁFICO 2 Ceará - Relação saldo em conta-corrente / despesa corrente
1986-1995**



FONTE: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (1996)

4 - ESPECIFICAÇÃO DO MODELO

As duas variáveis das finanças públicas municipais do Estado do Ceará investigadas neste artigo - saldo em conta corrente e índice da despesa de pessoal relativo à receita corrente líquida - serão explicadas e previstas através de uma modelagem econométrica simples, que toma a seguinte forma geral:

$$y_i = x_i' \mathbf{b} + e_i \quad (1)$$

onde,

y_i = variável dependente a ser explicada do município i ;

x_i = vetor de variáveis explicativas no município i ;

\mathbf{b} = vetor de parâmetros;

e_i = erro aleatório.

A escolha metodológica para estimação dos modelos recai primordialmente na definição da variável dependente (y_i). Isto por que, apesar de

tal variável - seja o saldo ou o índice - ser intrinsecamente contínua, poder-se-ia também defini-la como uma variável discreta. A razão para isso está no fato de que, contendo a variável saldo valores positivos e negativos, haveria uma elevada dispersão dela para um dado conjunto de variáveis exógenas. Assim, seria plausível reespecificá-la de forma a denotá-la como uma variável binária, onde ocorreria um sucesso ou fracasso a ser arbitrado, não importando a escolha para os dois valores da variável. No caso da variável saldo, sua redefinição ocorreria de tal maneira que, caso um município apresentasse déficit, ocorreria um sucesso (arbitra-se o valor 1), caso apresentasse superávit, ocorreria um fracasso (arbitra-se o valor 0). De igual forma existe a possibilidade de redefinir também a variável índice com despesa de pessoal, que também possui característica de variável contínua, tratando-a de forma binária. Caso o município atendesse um índice igual ou inferior a 0,6⁴, ocorreria sucesso, caso fosse maior do que 0,6, sucederia fracasso.

A transformação de um modelo com variável dependente contínua em um modelo com variável

⁴ Em atendimento a Lei Complementar nº 82.

dependente limitada não reduz ou mascara o teor de informações advindas das estimações; ao contrário, além de simplificar e esclarecer melhor o entendimento dos resultados, essa transformação satisfaz a própria natureza binomial das variáveis envolvidas. Além do mais, essa transformação conduz a uma simplificação na exposição dos resultados, uma vez que a ocorrência de um sucesso será expresso em termos probabilísticos com variação, obviamente, entre 0 e 1, ao passo que uma variável contínua, por ter sua variação em uma escala infinita, sua medição em nível dificulta o estabelecimento de valores para fins de previsão. Isso ocorreria inevitavelmente com a variável saldo por ter sua escala de variação nos reais. Assim, tornar-se-ia extremamente difícil, por exemplo, comparar municípios englobados no conjunto dos deficitários.

Feita esta opção empírico-teórica pela especificação de variável dependente limitada com característica binária, o modelo de escolha é definido genericamente como segue⁵. Dada a equação (1), a variável dependente é especificada por:

$$y_i = \begin{cases} 1, & \text{se ocorre sucesso} \\ 0, & \text{se ocorre fracasso} \end{cases} \quad (2)$$

Com a reparametrização da variável e as hipóteses implícitas em modelos de escolha binária, tem-se então que a estimação da equação (1) se dará através da seguinte forma geral para a ocorrência de um sucesso:

$$P(y_i = 1) = F(x_i' \mathbf{b}) \quad (3)$$

onde,

$P(y_i = 1)$ = probabilidade de ocorrer um sucesso;

$F(\cdot)$ = função de probabilidade acumulada.

Para a ocorrência de \mathbf{b} , há duas possibilidades principais de escolha quanto à especificação da função $F(\cdot)$: a) função de probabilidade logís-

tica, resultando em um modelo *logit*; b) função de probabilidade da distribuição normal padronizada, resultando em modelo *probit*. Uma vez que não há ganho de eficiência em estimação de um modelo sobre o outro (Maddala(1983, p.23; Judge *et al.*, cap.18), optou-se pela especificação *probit*.

Estimativas de \mathbf{b} são obtidas a partir da equação (3) pelo método da maximaverossimilhança. Testes de significância para cada parâmetro isoladamente é obtido de forma usual pelo teste t em uma regressão padrão. Já o teste de significância da regressão ($\sum_k \mathbf{b}_k = 0$) é conduzido através de um teste com distribuição Qui-Quadrado (\mathbf{C}^2), tal que, $-2\mathbf{I} \approx \mathbf{C}_{k-1}^2$, onde \mathbf{I} = quociente de maximaverossimilhança; \mathbf{C}_{k-1}^2 = distribuição Qui-Quadrado com k-1 graus de liberdade.

5 - RESULTADOS

A fonte de dados utilizada para estimação da equação (1) é a Secretaria do Tesouro Nacional, sendo composta a amostra por 172 municípios do Estado do Ceará. Todas as variáveis de cunho monetário estão expressas em R\$1,00 de 1995⁶.

Como já mencionado, o propósito aqui é fazer previsões e simulações para dois problemas cruciais que afetam os municípios brasileiros, e, em particular, os municípios cearenses, quais sejam: saldo em conta corrente e o índice de participação da despesa com pessoal relativo à receita corrente líquida.

5.1 - Previsões e simulações para o saldo em conta corrente

A variável saldo em conta corrente (y_i) foi especificada da seguinte forma:

$$y_i = \begin{cases} 1, & \text{se saldo e' negativo} \\ 0, & \text{se saldo e' positivo ou nulo} \end{cases}$$

⁵ Para uma discussão mais detalhada ver MADDALA (1983).

⁶ Exceto o PIB, expresso em R\$1.000,00.

Para a seleção do conjunto de variáveis explicativas (x_i), levaram-se em conta aquelas disponíveis na fonte e que denotassem um sentido plausível com poder de explicação macroeconômico; além do que englobassem nível de atividade, gasto com pessoal e dimensão do município, para que se possa deter certo controle no diagnóstico dos problemas e que se forneçam previsões relevantes e acuradas. Daí, estimou-se a equação (1) para o saldo. Dentre as inúmeras especificações testadas, duas versões de modelos foram elaboradas, a partir de um conjunto amplo de variáveis potencialmente explicativas do ponto de vista teórico. Inicialmente, foram testadas todas as variáveis não obtendo-se resultados estatisticamente satisfatórios. Ao passo que relativizando-as – tais como as variáveis Investimento por Receita Total (IRT) e Despesa com Pessoal e Renda (DPY) na versão 1 – as estimativas mostraram-se confiáveis.

A TABELA abaixo mostra as melhores estimativas obtidas para uma primeira versão, as quais mostram sinais compatíveis com o que seria esperado; ou seja, quanto maior o volume de Investimento por Receita Total bem como o gasto com pessoal por unidade de renda, maior a possibilidade de o município ser deficitário. O grau de urbanização também deve guardar uma relação positiva com o déficit municipal, vez que municípios mais urbanizados requerem maior gasto com pessoal, custeio, infra-estrutura, etc., fazendo aumentar as despesas em conta corrente, podendo, porém, não ter uma contrapartida do lado da receita.

TABELA 1
ESTIMATIVAS DE MODELOS PARA SALDO
- VERSÃO 1

Variáveis Explicativas	Modelos		
	1	2	3
Constante	0.201	-0.6418	-1.31
IRT	4.904 (3.27)	5.193 (3.24)	5.53 (3.37)
URB		0.01785 (2.55)	0.0268 (3.35)
DPY			0.858 (1.95)
χ^2	81.3	77.1	74.6

FONTE: Estimativas elaboradas pelo Autor

NOTAS:

- a) Valores entre parênteses referem-se à estatística z.
b) IRT = investimento/receita total; URB = proporção da população urbana; DPY = despesa com pessoal/renda.

De posse dos bons ajustamentos obtidos nos três modelos - resultado dos testes individuais e em conjunto dos parâmetros ao nível de significância de 1% - foram conduzidas inicialmente previsões nas médias das variáveis explicativas, de onde resultou:

	Modelos		
	1	2	3
P($y_i = 1$)	0,84	0,86	0,88

Apesar de as previsões serem satisfatórias pelos três modelos, o terceiro apresentou uma probabilidade um pouco superior aos demais, indicando ser de 88% a chance de um município apresentar saldo em conta corrente negativo, caso este município detivesse o valor das três variáveis (IRT, URB, DPY) correspondente à média de todos os municípios. Para uma melhor compreensão e plausibilidade desses resultados, deve-se levar em conta que, dos 172 municípios da amostra, apenas 33 apresentaram saldo positivo.

Uma previsão adicional foi feita tendo por base o terceiro modelo, quando se escolheu como variável exógena de controle a renda *per capita* (RPC); ou seja, ordenaram-se os municípios a partir da RPC dividindo-os em três grupos. Foram extraídas, então, as médias das variáveis para cada grupo, obtendo-se:

	RPC		
	1/3 menor	1/3 médio	1/3 maior
P($y_i = 1$)	0,92	0,86	0,75

Estes resultados indicam que os municípios mais pobres têm maior chance de apresentar saldo em conta corrente negativo do que os menos pobres, apesar de a chance para um município com alta renda *per capita* continuar elevada, o que era esperado, haja vista os resultados obtidos nas previsões anteriores.

A segunda versão de modelos é definida de forma mais ampla do que a primeira, onde incorpora, essencialmente, os efeitos dos gastos públicos com despesas de custeio e de pessoal sobre o déficit, medidos através das variáveis Razão entre Despesa de Pessoal e Receita Corrente (DPRC), Razão entre Despesa de Custeio e Receita Corrente (DCUSRC) e Razão entre Despesa de Pessoal e Despesa de Custeio (DPDCUS) (ver TABELA 2 para uma definição dessas variáveis).

A análise seletiva de escolha das variáveis seguiu os mesmos procedimentos descritos na versão anterior, montando-se, a partir daí, cinco modelos que melhor explicam o saldo (TABELA 2)⁷. A expectativa quanto ao efeito das novas variáveis sobre o saldo é que DPRC e DCUSRC devem apresentar efeitos positivos sobre a ocorrência de déficit por se tratar de componentes de despesa por unidade de receita. Por outro lado, a variável DPDCUS, por designar a razão de dois tipos de despesa, servirá para se testar sobre qual dessas despesas tem maior poder de explicação para a ocorrência de déficit, sendo, portanto, incerto qualquer expectativa de seu efeito sobre o saldo.

TABELA 2
ESTIMATIVAS DE MODELOS PARA SALDO – VERSÃO 2

Variáveis Explicativas	1	2	Modelos			Média das Variáveis
Constante	-0.6360	-2.0199	-2.47	-13.79	0.0235	
DPRC	4.3525 (3.75)	5.9028 (4.37)	5.5259 (4.03)			0.363
IRT		6.4068 (3,70)	6.4508 (3,70)	14.6149 (5,05)	5.1002 (3,13)	0.156
URB			0.0128 (1,82)	0.0207 (2,58)	0.01679 (2,40)	47.1
DCUSRC				13.5495 (5,70)		0.901
DPDCUS					-0.22179 (1,88)	0.410
χ^2	80.3	70.04	68.62	51.68	74.2	
P($y_i=1$)*	0.83	0.87	0.87	0.95	0.93	

FONTE: Estimativas elaboradas pelo Autor

(*) Calculado na Média das Variáveis

Notas: a) Valores entre parênteses referem-se à estatística z.

b) DPRC=despesa pessoal/receita corrente; IRT=investimento/receita total;
URB=proporção da população urbana; DCUSRC=despesa custeio/receita corrente;
DPDCUS=despesa pessoal/despesa de custeio.

⁷ A exclusão de algumas variáveis em alguns modelos foi necessária para evitar-se problemas de multicolinearidade.

TABELA 3
PREVISÕES PARA SALDO POR REGIÕES DO CEARÁ

Regiões	Variáveis (Valores Médios)					Probabilidade P($Y_i = 1$)		
	IRT	URB	DPRC	DCUSRC	DPDCUS	Mod. 3	Mod. 4	Mod. 5
Região de Fortaleza	0,13	55,38	0,39	0,92	0,42	0,9015	0,9656	0,9394
Região Metropolitana de Fortaleza	0,13	93,91	0,51	1,00	0,50	0,9927	1,0000	0,9850
Região de Quixadá	0,17	40,57	0,40	0,88	0,46	0,9082	0,9192	0,9265
Região de Russas	0,10	52,28	0,44	0,98	0,45	0,8997	0,9803	0,9049
Região de Itapipoca	0,17	44,82	0,34	0,89	0,38	0,8599	0,9608	0,9418
Região de Tianguá	0,17	41,86	0,31	0,88	0,34	0,8365	0,9345	0,9382
Região de Juazeiro do Norte	0,16	44,76	0,34	0,84	0,40	0,8485	0,8023	0,9357
Região do Crato	0,20	48,03	0,40	0,90	0,45	0,9525	0,9927	0,9616
Região de Sobral	0,13	51,82	0,33	0,91	0,36	0,8051	0,9251	0,9279
Região de Tauá	0,20	31,03	0,38	0,88	0,43	0,9099	0,9608	0,9319
Região de Limoeiro do Norte	0,16	42,49	0,37	0,95	0,39	0,8729	0,9906	0,9292
Região de Crateús	0,17	41,10	0,31	0,82	0,38	0,8051	0,7357	0,9345
Região de Iguatu	0,13	47,78	0,33	0,89	0,37	0,7939	0,8849	0,9222
Região de Senador Pompeu	0,20	38,51	0,40	0,95	0,42	0,9370	0,9969	0,9452

FONTE: Estimativas elaboradas pelo Autor

NOTAS: a) DPRC=despesa pessoal/receita corrente; IRT=investimento/receita total; URB=proporção da população urbana; DCUSRC=despesa custeio/receita corrente; DPDCUS=despesa pessoal/despesa de custeio;

b) As regiões do Ceará seguem a classificação do IBGE

Tal como na versão 1, a versão 2 de modelos para saldo (TABELA 2) também apresenta resultados estatisticamente significantes, levando com isso elevada acurácia nas previsões. De acordo com o esperado, todas as variáveis apresentaram efeitos positivos para a ocorrência de déficit, exceto a variável DPDCUS, indicando com isto a possibilidade de um *trade off* entre despesa com pessoal e despesa de custeio para que um município detenha um saldo superavitário.

Como se depreende da TABELA 2, previsões de alta probabilidade para a existência de déficit são verificadas quando tomadas as médias das variáveis, variando entre 83 e 95%, de acordo com os modelos 1 e 4, respectivamente. Isso era esperado, em virtude do elevado número de municípios deficitários na amostra.

Em vista da alta probabilidade observada no modelo 4, fez-se uma simulação usando como controle a variável DCUSRC, devido à sua importância na determinação do saldo, reduzindo o seu valor, a partir da média (0,901), para 0,70, 0,65 e 0,60. Os resultados foram:

	DCUSRC		
	0,70	0,65	0,60
P($y_i=1$)	0,15	0,043	0,008

Vê-se então que há uma drástica redução na chance de um município ser deficitário, caso a proporção das despesas de custeio sobre a receita corrente se reduza para 70%, sendo, pois, de apenas 15%. Se tal proporção atingir 60% ou menos, praticamente é nula a probabilidade de um município ser deficitário. Este resultado evidencia a sensibilidade e o impacto da relação despesa de custeio/receita corrente sobre a redução do déficit dos municípios.

Esses resultados realçam o descontrole na conta de despesas dos municípios, atestando a inabilidade dos governantes em equilibrar os orçamentos. Isso certamente é decorrência da reforma de transferência tributária ocorrida com a Constituição de 1988. Como enfatizam SERRA & AFONSO (1991), havia, no período 1980/88, uma elevada correlação positiva entre receita e despesa nas contas dos municípios brasileiros. Entretanto, no período 1988/90, tal relação tornou-se sensivelmente desproporcional a partir de uma maior aceleração no crescimento das despesas.

Região de Fortaleza – Apuiarés, Aquiraz, Aracoiaba, Barreira, Baturité, Beberibe, Canindé, Capistrano, Caridade, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Croatá, Eusébio, General Sampaio, Guaiúba, Guarimiranga, Horizonte, Itapiúna, Maracanaú, Maranguape, Mulungu, Ocara, Pacajus, Pacatuba, Pacoti, Palmácia, Paramoti, Pentecoste, Pindoretama, Redenção, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu.

Região Metropolitana de Fortaleza – Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba.

Região de Quixadá – Banabuiú, Boa Viagem, Ibareta, Jaguaratama, Madalena, Quixadá, Quixeramobim.

Região de Russas – Aracati, Ibicuitinga, Icapuí, Itaíçaba, Jaguaruana, Morada Nova, Palhano, Quixeré, Russas.

Região de Itapipoca – Acaraú, Amontada, Bela Cruz, Iruçuba, Itapajé, Itapipoca, Itarema, Marco, Miraíma, Morrinhos, Paracuru, Paraipaba, Tejuçuoca, Trairi, Umirim, Uruburetama.

Região de Tianguá – Acarape, Carnaubal, Frecheirinha, Graça, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Pacujá, São Benedito, Tianguá, Ubajara, Viçosa do Ceará.

Região de Juazeiro do Norte – Abaiara, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Caririáçu, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Penaforte, Porteiras.

Região do Crato – Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Campos Sales, Crato, Farias Brito, Nova Olinda, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas, Varzea Alegre.

Região de Sobral – Alcântaras, Ararendá, Barroquinha, Camocim, Cariré, Chaval, Coreau, Forquilha, Granja, Groaíras, Ipu, Martinópolis, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mocambo, Pires Ferreira, Reriutaba, Santa Quitéria, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Uruoca, Varjota.

Região de Tauá – Aiuaba, Arneirós, Catarina, Independência, Parambu, Tauá.

Região de Limoeiro do Norte – Alto Santo, Ererê, Iracema, Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Pereiro, Potiretama, São João do Jaguaribe, Tabuleiro do Norte.

Região de Crateús – Ipaporanga, Ipueiras, Monsenhor Tabosa, Nova Russas, Novo Oriente, Poranga, Tamboril.

Região de Iguatu – Acopiara, Baixo, Cariús, Cedro, Icó, Iguatu, Ipaumirim, Jucás, Oros, Saboeiro, Umari.

Região de Senador Pompeu – Deputado Irapuã Pinheiro, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Senador Pompeu, Solonópolis.

Pelas previsões obtidas através de saldo, concluiu-se que, fazendo-se simulações com redução na proporção de DCUSRC, poder-se-ia prever municípios superavitários. Buscou-se regionalizar o Estado do Ceará tentando identificar as regiões mais susceptíveis em apresentar déficit municipal. A TABELA 3 demonstra elevadas probabilidades para municípios deficitários em todas as regiões, quando medidos na média. Chama atenção, entretanto, que uma região pobre como a de Crateús detenha a menos alta chance de apresentar municípios deficitários, enquanto a região mais rica que é a metropolitana apresenta, para seus municípios, probabilidade de 100% de ocorrer déficit (modelo 4). Isso contraria de certa forma o resultado obtido para a renda *per capita*; porém, atesta que regiões pobres podem ter mais controle sobre o déficit, mesmo porque essas regiões detêm menor capacidade e oportunidade de contrair endividamentos.

5.2 - Previsões para o índice de despesa com pessoal

Em referência à equação (2) do modelo geral, esse índice foi definido da seguinte forma:

$$y_i = \begin{cases} 1, & \text{se índice} \leq 0,6 \\ 0, & \text{se índice} > 0,6 \end{cases}$$

Tal como se procedeu para estimar e prever o saldo em conta corrente, fez-se um exame extensivo para seleção das variáveis que comporiam a equação do índice. Ao contrário do que ocorreu para a especificação da equação do saldo, as melhores variáveis explicativas para o índice estão todas expressas em nível, como se verifica na TABELA 4. Quanto ao efeito esperado dessas variáveis sobre a probabilidade de ocorrência de sucesso para o índice, tem-se que Investimento (INV) total e SALDO devem afetar positivamente para o índice atingir baixos valores, uma vez que um aumento dessas variáveis pode indicar uma redução com gasto de pessoal, via possíveis *trade*

off entre investir e manter saldo positivo ou gastar com pessoal, mesmo porque há uma certa rigidez para cima em relação à receita municipal. Relativamente às variáveis ICMS e PIB, há de se ter cautela quanto às expectativas de seus efeitos sobre o índice, tendo por base os resultados obtidos para a equação de saldo na seção anterior; municípios mais produtivos – maior PIB e maior arrecadação de ICMS – não necessariamente apresentam saldos em conta corrente positivos; podem, portanto, ter efeito negativo na probabilidade de se obter o índice abaixo de 60%.

Os modelos para o índice mostram igualmente resultados satisfatórios, conforme atesta a TABELA 4. Utilizando o modelo 4, por incorporar o saldo, a previsão na média para um município atingir o índice é de 24%, conforme atesta a TABELA 5. Ou seja, esta é a probabilidade para um município cearense com características econômicas médias atingir o índice despesa com pessoal relativo à receita corrente líquida. Para os municípios que atingem o índice e os que não atingem, têm como probabilidades 98% e 4%, respectivamente.

Visando analisar os municípios que não atingem o índice, procedeu-se a uma simulação procurando dar-lhes as *performances* verificadas para os municípios que atingiram o índice, através das variáveis explicativas do modelo. A TABELA 5 mostra então que, se um município com alto índice (maior que 0,6) detivesse o nível de investimento médio dos municípios com baixo índice (menor que 0,6), sua probabilidade de atingir o índice aumentaria de 4 para 98%. E se a variável escolhida fosse o ICMS, o município com certeza atingiria o índice, pois a probabilidade é de 100%. Já as variáveis PIB e SALDO exercem nulo efeito para alterar a situação dos municípios com alto índice.

TABELA 4
ESTIMATIVAS PARA O ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL

Variáveis Explicativas	Modelos			
	1	2	3	4
Constante	-1,08727 (-7,4)	-1,130	-1,095	-1,17
INV	4,436E-7 (2,47)	7,717E-7 (3,0)	9,37E-7 (2,9)	1,96E-6 (3,87)
ICMS		-2,455E-7 (-2,4)	1,92E-6 (1,78)	1,876E-6 (1,79)
PIB			-3,816E-5 (-2,45)	-3,763E-5 (-2,67)
SALDO				1,838E-6 (3,25)
χ^2	80	78	72	65

FONTE: Estimativas elaboradas pelo Autor

NOTAS: a) Valores entre parênteses referem-se à estatística z;

b) INV=investimento total; ICMS=imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; PIB=produto interno bruto; SALDO=saldo em conta corrente.

TABELA 5

Simulações e previsões para o índice usando o Modelo 4 da TABELA 4

Especificação	Municípios que atingem o índice ($y_i=1$)	Municípios que não atingem o índice ($y_i=0$)	Todos os Municípios
$P(y_i)=1$	0,98	0,04	0,24
“Se” tivessem o investimento dos municípios com $y_i=1$	--	0,98	--
“Se” tivessem o ICMS dos municípios com $y_i=1$	--	1,00	--
“Se” tivessem o PIB dos municípios com $y_i=1$	--	0,00	--
“Se” tivessem o SALDO dos municípios com $y_i=1$	--	0,03	--

FONTE: Estimativas elaboradas pelo Autor**NOTA:** INV=investimento total; ICMS=imposto sobre circulação de mercadorias e serviços;

PIB=produto interno bruto; SALDO=saldo em conta corrente.

TABELA 6PREVISÕES PARA $P(y_i=1)$ USANDO O MODELO 4 POR VARIÁVEIS DE CONTROLE

Variáveis de Controle	1/3 menor	Ordenação 1/3 médio	1/3 maior
PIB	0,048	0,138	0,797
INV	0,121	0,125	0,598
ICMS	0,164	0,182	0,441
SALDO total	0,413	0,147	0,215
SALDO negativo	0,508	0,142	0,145
SALDO positivo	0,190	0,258	0,405

FONTE:**NOTA:** INV=investimento total; ICMS=imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; PIB=produto interno bruto; SALDO=saldo em conta corrente.

Como simulação adicional, ordenou-se cada variável exógena de controle dos modelos e dividiu-se em 3 grupos, de onde se obtiveram os seguintes principais resultados: a) quanto maior o PIB, ou INV, ou ICMS, maior a chance de atingir o índice; b) o saldo total exerce pouca influência sobre o índice; c) para municípios com saldo negativo, no geral, quanto menor, menor a chance de atingir o índice.

Finalmente, foram feitas previsões sobre o índice, a partir da média das variáveis, para as regiões cearenses, utilizando-se o modelo 4. Tais previsões estão postas na última coluna da TABELA 7. Deduz-se que, quanto mais rica a região, maior a chance de atingir o índice, tais são as probabilidades para a Região Metropolitana de Fortaleza e Juazeiro do Norte. Já regiões do sertão, como Russas e Senador Pompeu, não mostram nenhuma indicação de chance para atingir o índice.

TABELA 7
PREVISÕES PARA O ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL POR REGIÕES DO CEARÁ

	INV	Variáveis (Valores Médios)			Probabilidade P(Yi =1)
		ICMS	PIB	Saldo	
Região de Fortaleza	584.718,79	939.950,02	76.106,15	(397.449,66)	0,0322
Região Metropolitana de Fortaleza	7.775.826,48	21.104.854,91	1.159.362,68	(2.429.607,33)	1,0000
Região de Quixadá	634.774,22	445.227,97	32.472,11	(355.130,07)	0,1660
Região de Russas	285.280,63	515.314,86	38.401,10	(310.609,08)	0,0485
Região de Itapipoca	512.260,09	384.334,93	25.359,84	(213.539,88)	0,2148
Região de Tianguá	446.864,88	322.651,64	22.187,64	(302.919,50)	0,1401
Região de Juazeiro do Norte	999.722,02	686.213,83	37.696,92	(450.668,15)	0,4325
Região do Crato	516.474,62	444.385,37	17.567,51	(366.114,94)	0,2546
Região de Sobral	342.510,80	464.064,66	33.366,95	(125.109,43)	0,1335
Região de Tauá	413.383,06	313.373,94	20.007,46	(242.640,38)	0,1660
Região de Limoeiro do Norte	332.240,50	332.530,93	19.497,21	(295.123,52)	0,1210
Região de Crateús	688.722,79	292.033,09	17.652,96	(154.448,04)	0,4129
Região de Iguatu	497.390,88	437.378,54	26.009,97	(232.688,65)	0,2177
Região de Senador Pompeu	506.356,02	293.835,25	18.255,17	(624.327,58)	0,0721

FONTE:

NOTA: Ivariáveis em R\$1,00, exceto o PIB, R\$1.000,00

6 - CONCLUSÕES

Buscou-se, neste artigo, examinar e identificar os principais problemas de desequilíbrio nas contas públicas municipais do Estado do Ceará. Tomou-se como premissa básica que os dois principais problemas que se apresentam para os governos municipais são o déficit em conta corrente e o índice que relaciona gastos com pessoal e receita corrente líquida. Sob uma visão simplista, pode-se concluir que a solução do problema do déficit pode levar à solução do problema do índice, porém não necessariamente. Contudo, os problemas estão inquestionavelmente relacionados entre si.

Dentre as dificuldades para solucionar tais problemas cite-se a restrita limitação que os municípios se deparam para gerar receitas próprias e as inúmeras alternativas de manipulação das variáveis de controle das finanças públicas. No primeiro caso, tem-se a receita corrente dependendo quase que exclusivamente das transferências constitucionais (acima de 95%), implicando com isso dizer que a receita é totalmente exógena ao município. Em vista da elevada participação das transferências sobre a receita, há reduzida margem para que a receita corrente líquida compense as despesas com pessoal, e, assim, atingir o índice ditado pela Lei Complementar n.º 82. O segundo caso relaciona-se com a adequação de os governantes municipais gerirem os recursos públicos.

Este aspecto, porém, embute um juízo de valor, razão pela qual foi abstraído do escopo deste trabalho. Não obstante, a análise aqui feita tratou, inicialmente, de identificar as variáveis de controle para os dois problemas acima mencionados, para, em seguida, simular situações que quantifiquem a magnitude de tais problemas dentro do espaço amostral dos 172 municípios investigados, ou seja, 93% do universo.

A verificação empírica foi baseada em modelos econométricos com variável dependente qualitativa limitada, do tipo binária, usando-se como critério a hipótese *probit*. Exauriram-se as possibilidades de especificação dos modelos, tanto para o déficit quanto para o índice, dentre as variáveis disponíveis. Estimativas confiáveis foram obtidas, com a significância dos parâmetros, isolados ou em conjunto, ao nível de 1% para a maioria deles e 5% para todos. Os principais resultados previstos foram:

- a) Municípios com alta e baixa renda *per capita* diferem pouco na chance de serem deficitários. Esse fato parece sugerir que a renda média dos indivíduos não é fator determinante na geração de déficit, o que certamente reflete a estrutura tributária em vigor, já que, à exceção do ISS e outros tributos municipais de pouca importância, a renda do indivíduo não é tributada, prerrogativa essa exclusiva da União (imposto de renda da pessoa física).

- b) Quanto maior o PIB, ou gastos com investimento, ou arrecadação do ICMS do município, maior a chance em atingir o índice de gastos com pessoal (60% da receita líquida). Esse resultado indica que os municípios que atingem o índice têm maior probabilidade de elevar seus investimentos com recursos próprios, aumentando a base econômica e, conseqüentemente, a arrecadação de ICMS.
- c) Embora as despesas de custeio sejam decisivas para ditar o saldo em conta corrente, sua redução significativa não implica, necessariamente, anular a chance de um município ser deficitário, porquanto o crescimento das despesas com pessoal podem anular cortes em outros tipos de gastos de custeio como em educação e saúde.
- d) Regiões mais pobres podem apresentar menos chance de serem deficitárias. Este resultado é de grande importância, pois sugere que a qualidade da gestão municipal como um todo pode ser mais importante que a própria base econômica do município na determinação do equilíbrio orçamentário.
- e) Regiões mais ricas têm mais elevada probabilidade. Cabe a mesma observação feita no item anterior. Além disso, quanto maior a base econômica do município, maior tenderá a ser sua capacidade de endividamento. Assim, caso a gestão orçamentária seja incompetente, a chance de ocorrer equilíbrio orçamentário será menor que nas regiões mais pobres.
- f) O saldo total exerce pouca influência sobre a probabilidade de um município atingir o índice, o que mais uma vez indica que os princípios que regem a gestão do município podem ser mais importantes que o resultado contábil de um período.
- g) Para municípios com saldo negativo, no geral, quanto menor, menor a chance de atingir o índice de gastos com pessoal (60% da receita corrente líquida). Isso demonstra a rigidez dos gastos com pessoal, o que em muito reduz a probabilidade de municípios com expressivos saldos negativos atingirem o índice.

Estas conclusões remetem aos efeitos que a descentralização tributária promovida pela Constituição de 1988 provocou, onde beneficiou os estados, e mais que estes, os municípios. A estes foi dada autonomia financeira através dos fundos e cotas, sem atrelar, em contrapartida, medidas de controle ao gerenciamento dos recursos públicos. Em verdade, a Lei Complementar nº 82 foi editada para tentar corrigir o que a Constituição ignorou ou não previu, permitindo um período de três anos para que ela fosse cumprida. Em vista da reedição desta lei em 31 de maio de 1999, sob o nº 96, torna claro que o Governo tem dificuldades ou é ineficiente para fazer cumprir um dispositivo constitucional que ampara esta lei (art. 169 da Constituição).

Poder-se-ia pensar em alguma forma de punir os municípios que descumprissem referida lei, tal como redução de um percentual sobre a alíquota das transferências. Entretanto, atos irresponsáveis, como o uso indevido dos recursos públicos por parte de alguns administradores municipais, poderia castigar toda uma população, principalmente com maiores efeitos nos municípios menores. Ao invés, poder-se-ia também pensar em bonificar aqueles municípios que apresentassem suas contas ajustadas, atrelando o bônus a investimentos em capital físico e humano. Os investimentos produtivos visariam aumentar a produtividade da economia regional, pois só assim se poderia pensar em melhoria do bem-estar da população.

Finalizando, conclui-se que a solução para a maioria dos municípios reduzir ou anular o déficit e atingir o índice, em atendimento à Lei Complementar nº 82 em sua plenitude, seria a redução drástica de gastos de custeio, com especial ênfase na rubrica pessoal. Para facilitar essa tarefa, foi aberto crédito especial, através da Medida Provisória 1.811, que autoriza a renegociação da dívida dos municípios, envolvendo recursos da ordem de R\$ 22 bilhões. No entanto, é importante frisar que o atual pacto federativo só poderá sustentar-se caso o esforço fiscal da União, dos estados e municípios for empreendido de forma simultânea e consensual. De nada adianta a União e os estados se submeterem a regimes de austeridade fiscal, quando, do outro lado, a irresponsabilidade dos municípios continua plena.

Abstract:

The fiscal decentralization promoted by the reforms in the Constitution of 1988 have caused deep disequilibrium in the public finances at the county level. Up until 1988, the national counties kept, on average, a proportion of 60% of the budget with public employees, although the increase rate of those expenses was around 7% a year, and after 1988 such a rate doubled. In view of real needs of fiscal adjustments, Federal Government and all states have struggled to meet this goal, but, at the county level such policies have not been succeed. This paper focuses on evidence of budget disequilibrium in the State of Ceará at county level by measuring two finance indicators: Current deficit and fulfillment of Federal Law 82 of 1995 (expenses with public employees). Cross-sectional econometric models of limited dependent variables have been estimated, where showed, with high statistical significance, that a chaotic budget situation prevails at county level, regardless the classification of the counties by economic size, current deficit size, geographical location, among other factors.

Key Words:

Fiscal Federalism, County Public Finance, Public Budget; Fiscal Decentralization; Expenses with Employees; Brazil-Ceará; Brazil-Northeast.

7 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BRASIL. Senado Federal. **Constituições do Brasil e suas alterações**. Brasília, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1967. São Paulo: Saraiva, 1968.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. 3. ed. São Paulo: DP & A, 1999.

GOMES, G., MAC DOWELL, M. Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros, 1995. In:

ENCONTRO DA ANPEC, 25, 1997, **Anais...** Recife, 1997.

JUDGE, G. et. al. Introduction to the theory and practice of econometrics. New York: John Wiley & Son, 1983.

LOPES, C., MARINHO, E. A necessidade da reforma fiscal para a consolidação do Plano Real. In: ENCONTRO DA ANPEC, 24, Águas de Lindóia. **Anais...** 1996.

MADDALA, G.S. Limited-depended and qualitative variables in econometrics. New York: John Wiley & Son, 1983

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (Brasil). Execução orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais, 1986-1995. Brasília, 1996.

SERRA, José, AFONSO, José Roberto R.. **As finanças públicas municipais: trajetória e mitos**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1991. (Texto para Discussão, 3).

SILVA, Lígia Osório. Aspectos da história dos impostos no Brasil: as reformas constitucionais de 1934 a 1946. **NEXOS Econômicos**, v. 1, n. 1, p. 77-99, Jun.. 1999.

WANDERLEY, Claudio Burian. O processo de convergência do produto per capita municipal em Minas Gerais: 1985-1995. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 28, p. 41-45, jul. 1997. Número Especial.

Recebido para publicação em 27.ago.1999.

ANEXO

Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.

Art.1º As despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas publicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos estados, do Distrito Federal, e dos Municípios não poderão, em cada exercício financeiro, exceder:

- I- no caso da União, a sessenta por cento da respectiva receita corrente líquida. Entendida esta receita como sendo o total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências por participações, constitucionais e legais, dos estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação de tributos de competência da União, bem como as receitas de que trata o art. 239 da Constituição Federal, e, ainda, os valores correspondentes às despesas com pagamento de benefícios no âmbito do Regime Geral da Previdência Social;

- III- no caso do Distrito Federal e dos municípios, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes.

§ 1º Se as despesas de que trata este artigo excederem, no exercício da publicação desta Lei Complementar, aos limites nele fixados, deverão retornar àqueles limites no prazo máximo de três exercícios financeiros, a contar daquele em que esta Lei Complementar entrar em vigor, à razão de um terço do excedente por exercício.

Art.2º Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Art.3º Revogam-se as disposições em contrário.