

Síntese dos Indicadores Fiscais 2016



Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cella de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Francisco de Queiroz Maia Júnior –
Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante –
Secretário adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário executivo

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto – Diretor
Geral

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes –
Diretor de Estudos Econômicos

João Mário de França – Diretor de Estudos
Sociais

Cláudio André Gondim Nogueira – Diretor de
Estudos de Gestão Pública

Autores:

Paulo Araújo Pontes (IPECE)

Cláudio André Gondim Nogueira (IPECE)

Adriana Oliveira Nogueira (CGE)

Aprígio Botelho Lócio (IPECE)

O **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)** é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e da assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores: Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

Visão: Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do
Ceará (IPECE) - Av. Gal. Afonso Albuquerque
Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo - Cambéa |
Cep: 60.822-325 |

Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-
3521

<http://www.ipece.ce.gov.br/>

Síntese dos Indicadores Fiscais 2016

IPECE, 2017 - Fortaleza - CE

Autores: Paulo A. Pontes, Cláudio A. G. Nogueira,
Adriana O. Nogueira, Aprígio B. Lócio.

ISBN:

1 - Ceará. 2 - Economia. 3 - Indicadores Econômicos.
4 - Finanças públicas.

95 páginas.: *grafs. tabs.*

Copyright © 2018 - IPECE

APRESENTAÇÃO

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) apresenta a primeira edição do livro Síntese dos Indicadores Fiscais 2016. Esta publicação aborda a situação fiscal do Estado do Ceará, dando ênfase a sua evolução no período de 2012 a 2016. Nesse sentido, foram analisados diversos aspectos das contas públicas estaduais, sendo destacada a questão da solvência e da sustentabilidade fiscal do Estado.

O livro Síntese dos Indicadores Fiscais 2016 permite uma avaliação das finanças públicas cearenses a partir dos indicadores. Análises detalhadas foram realizadas inicialmente com relação à situação fiscal do Governo Federal. Logo em seguida, foi abordado sobre a sustentabilidade, solvência e situação fiscal do Ceará, e a comparação com outros estados. E, por fim, foi analisada a situação fiscal dos municípios cearenses.

Os dados utilizados são em sua maior parte originários de fontes oficiais, tais como Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outras que serão apresentadas ao longo do texto.

Com mais esta obra, dedicada à sociedade cearense, o IPECE segue sua trajetória contribuindo para uma correta leitura da realidade estadual e para um melhor conhecimento dos avanços conquistados nos últimos anos e dos obstáculos que ainda desafiam o Ceará em sua trajetória de desenvolvimento. Boa leitura!

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto
Diretor Geral do IPECE

Sumário

1	Introdução.....	8
2	Situação Fiscal do Governo Federal.....	10
2.1	Introdução.....	10
2.2	Equilíbrio Fiscal do Governo Federal.....	10
2.3	Despesas com Pessoal, Previdenciárias e de Investimentos.....	12
2.4	Notas Conclusivas.....	14
3	Sustentabilidade Fiscal do Estado do Ceará.....	15
3.1	Introdução.....	15
3.2	Metodologia e Base de Dados.....	15
3.3	Resultados.....	19
3.4	Notas Conclusivas.....	22
4	Solvência Fiscal.....	23
4.1	Introdução.....	23
4.2	Metodologia.....	24
4.3	Resultados.....	25
4.4	Notas Conclusivas.....	27
5	Situação Fiscal Ceará.....	28
5.1	Introdução.....	28
5.2	Receitas Orçamentárias.....	28
5.3	Despesas Orçamentárias.....	33
5.4	Indicadores da LRF.....	36
5.5	Considerações Finais.....	39
6	Comparação com Outros Estados.....	40
6.1	Introdução.....	40
6.2	Definições dos Indicadores Analisados.....	40
6.3	Análise dos Indicadores.....	42
6.4	Considerações Finais.....	46
7	Situação fiscal dos municípios cearenses.....	48
7.1	Introdução.....	48
7.2	A Capacidade de Financiamento dos Gastos Públicos Municipais.....	49
7.2.1	Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico.....	49
7.2.2	Receita Corrente Líquida <i>per capita</i>	58

7.3	Indicadores de Despesa.....	62
7.3.1	Resultado Orçamentário	62
7.3.2	Investimento <i>per capita</i>	69
7.3.3	Gastos com Pessoal	74
7.3.4	Gastos na Saúde.....	78
7.3.1	Gastos na Educação	82
7.4	Considerações Finais	86
	Anexo 7.1	89
8	Conclusão	95
9	Referências	96

Índice de Tabelas

Tabela 3.1: Dados Fiscais, PIB e Inflação do Ceará no período 2002 a 2015 (R\$1.000.000 correntes)	18
Tabela 3.2: Indicadores de Sustentabilidade Calculados pela Metodologia (% do PIB)	18
Tabela 4.1: Endividamento.....	26
Tabela 4.2: Poupança Corrente.....	26
Tabela 4.3: Índice de Liquidez	26
Tabela 4.4: Nota de Crédito.....	27
Tabela 5.1: Receitas Orçamentárias do Governo do Estado do Ceará (R\$1.000,00 de Dez/2016)	29
Tabela 5.2: Despesas Orçamentárias do Governo do Estado do Ceará (R\$1.000,00 de Dez/2016)	33
Tabela 6.1: Indicador de Autonomia Financeira – Estados em Pior Situação – 2012 e 2016	42
Tabela 6.2: Indicador de Dependência Fiscal – Estados em Pior Situação – 2012 e 2016.	43
Tabela 6.3: Indicador de Planejamento – 2012 e 2016.....	46
Tabela 7.1: Os Dez Municípios do Ceará com maior Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) em 2012 e 2016	51
Tabela 7.2: Os Dez Municípios do Ceará com menor Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) em 2012 e 2016.	52
Tabela 7.3: Situação Orçamentária de 2012 para 2016 dos Municípios do Ceará por região de Planejamento.....	67
Tabela 7.4: Quantidade de municípios em situação de Déficit ou Superávit e IDTE	69
Tabela 7.5: Número de municípios em situação de déficit ou superávit por faixa de investimento <i>per capita</i> (R\$).....	70
Tabela 7.6: Número de municípios quanto aos gastos em Saúde e Saneamento – 2012 e 2016	79
Tabela 7.7: Número de municípios quanto aos gastos em Educação e Cultura	82

Índice de Figuras e Quadros

Figura 2.1: Receita Primária Líquida, Despesa Primária, Resultado Primário e Resultado Nominal (% PIB).....	11
Figura 2.2: Dívida Pública Consolidada Líquida e Bruta da União (% PIB).....	12
Figura 2.3: Despesa com Pessoal e Encargos, Benefícios Previdenciários e Investimentos (% PIB).....	13
Figura 3.1: Índice de Sustentabilidade das Finanças Públicas do Ceará, no Período 2012 a 2016 (% PIB).....	19
Figura 3.2: Índice de <i>Gap</i> de Imposto do Ceará, no Período 2012 a 2016 (% PIB)	20
Figura 3.3: Receitas Primárias X Despesas Primárias do Ceará (% PIB)	20
Figura 3.4: Juros Pagos pelo Governo do Ceará (% PIB)	21
Figura 3.5: Dívida Líquida e Bruta do Ceará (% PIB)	22
Figura 5.1: Composição das Receitas Correntes do Governo do Estado do Ceará (%)	31
Figura 5.2: Composição Setorial da Arrecadação de ICMS do Ceará em 2011 e 2015 (%)	32
Figura 5.3: Despesas Obrigatórias e sua Composição em Relação a Despesa Total (%) ...	34
Figura 5.4: Despesa de Pessoal em Relação a Despesa Corrente (%).....	35
Figura 5.5: Investimentos em Relação a Despesa de Capital e Operações de Crédito (%)..	36
Figura 5.6: Despesa com Pessoal do Poder Executivo do Estado do Ceará (R\$ de Dez/2016)	37
Figura 5.7: Despesas com Pagamento de Juros e Amortizações do Governo do Estado do Ceará (R\$ de Dez/2016)	38
Figura 5.8: Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida do Governo do Estado do Ceará (R\$ de Dez/2016)	39
Figura 6.1: Indicador de Autonomia Financeira – 2012 e 2016.....	42
Figura 6.2: Indicador de Dependência Fiscal – 2012 e 2016	43
Figura 6.3: Indicador de Liquidez – 2012 e 2016.....	44
Figura 6.4: Indicador de Rigidez das Despesas - 2012 e 2016.....	45
Figura 6.5: Indicador de Planejamento (%) – 2012 e 2016	45
Quadro 4.1: Classificação Indicativa do Indicador	25
Quadro 4.2: Classificação Definitiva do Ente	25
Mapa 7.1: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe do IDTE – 2012	56
Mapa 7.2: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe do IDTE – 2016	57
Mapa 7.3: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe de Receita Disponível <i>per capita</i> - 2012.....	60
Mapa 7.4: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe de Receita Disponível <i>per capita</i> - 2016.....	61
Mapa 7.5: Resultado Orçamentário por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012	64

Mapa 7.6: Resultado Orçamentário por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016	65
Mapa 7.7: Investimento <i>per capita</i> por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012	72
Mapa 7.8: Investimento <i>per capita</i> por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016	73
Mapa 7.9: Gasto com Pessoal por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012.....	76
Mapa 7.10: Gasto com Pessoal por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016.....	77
Mapa 7.11: Gasto na Saúde por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012.....	80
Mapa 7.12: Gasto na Saúde por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016.....	81
Mapa 7.13: Gasto na Educação por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012.....	84
Mapa 7.14: Gasto na Educação por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016.....	85

1 Introdução

A situação das contas públicas tem sido definida, na literatura econômica, como um importante condicionante para o desenvolvimento econômico, sendo condição necessária, porém não suficiente, a garantia de sustentabilidade da política fiscal para a melhoria do bem-estar de uma nação.

Nesse sentido, espera-se que um governo que apresente uma política fiscal sustentável, ao longo do tempo, tenha acesso facilitado a recursos financeiros, que podem ser na forma de empréstimos, financiamentos ou títulos públicos, e a custos, na forma de juros, mais baixos. Deve-se pontuar que o financiamento do gasto público via endividamento é uma das opções possíveis, sendo as outras formas a cobrança de impostos, taxas e a senhoriagem.

Deve-se considerar, adicionalmente, que em países federativos a preocupação da sustentabilidade da política fiscal também se estende aos entes subnacionais, dado que se o governo local não se preocupar, de forma sistemática, com a sustentabilidade e solvência fiscal, em algum momento, haverá sérias restrições a sua capacidade de prover serviços públicos à sua população. Um exemplo, das limitações que podem ser enfrentadas por um ente subnacional, é a situação presenciada pelo Estado do Rio de Janeiro em 2016, quando passou a pagar de forma parcelada o salário dos servidores públicos estaduais além de dificuldades para pagar seus fornecedores.

Dessa forma esse livro tem por objetivo analisar a situação fiscal do Estado do Ceará, dando ênfase a sua evolução no período de 2012 a 2016. Nesse sentido, foram analisados diversos aspectos das contas públicas estaduais, sendo destacado a questão da solvência e da sustentabilidade fiscal do Estado.

Deve-se frisar, ainda, que desde a fundação do IPECE foram realizados diversos estudos, na forma de Textos para Discussão, Notas Técnicas, Enfoques e Informes Econômicos, Boletins, entre outros tipos de documentos, abordando questões fiscais relacionadas ao Ceará. Nesse sentido, buscou-se, nesse livro, aglutinar, em uma única publicação, as metodologias utilizadas em alguns desses estudos, possibilitando, ao leitor, divisar melhor a situação fiscal do Estado.

Dessa forma, esse livro foi organizado em oito capítulos, sendo o primeiro essa breve introdução. No segundo capítulo procurou-se descrever, de forma sucinta, a situação fiscal da União, dado que ela é um importante condicionante para os estados. Tendo sido constatado, entre os anos de 2012 e 2016, que as contas públicas brasileiras passaram a registrar *déficit* primário, elevando a dívida pública do Governo Central.

No terceiro capítulo foi analisada a sustentabilidade fiscal do Governo do Estado do Ceará, isto é, se a política fiscal do governo do Estado pode ser mantida no longo prazo. Nesse sentido foi constatado que, no ano de 2016, houve uma reversão da política fiscal do

Estado, sendo necessário acompanhar esse indicador pelos próximos anos para constatar se essa reversão configura uma nova tendência.

Apesar da importância da sustentabilidade fiscal no longo prazo, deve-se mencionar que esse indicador sozinho não é suficiente para um diagnóstico completo da situação fiscal do Estado. Assim, no quarto capítulo, foi analisada a situação de solvência fiscal do Estado, sendo constatado que, nos últimos cinco anos o Estado do Ceará apresentava-se solvente quanto a sua situação fiscal.

O quinto capítulo foram analisados diversos indicadores fiscais do Governo do Estado, buscando-se identificar a dinâmica deles e possíveis restrições futuras para as finanças públicas estaduais. Nesse sentido foi constatado o crescimento do pagamento com inativos e a redução da capacidade de financiar investimentos com recursos próprios.

O sexto capítulo teve por objetivo analisar e comparar a gestão financeira dos estados e o Distrito Federal por meio de alguns indicadores. Devido aos problemas financeiros que os entes da federação vêm passando, foram escolhidos indicadores que estavam relacionados com a arrecadação, liquidez, execução de despesas e planejamento. Com isso, foram elegíveis os indicadores de autonomia financeira, dependência fiscal, liquidez, rigidez das despesas e planejamento.

E, por fim, considerando-se que a situação fiscal dos municípios cearenses é um condicionante para o fornecimento de bens e serviços pelo Governo do Estado, dado que, por exemplo, municípios com restrições fiscais teriam maior dificuldade em arcar com contrapartidas em convênios com o estado, optou-se, no sétimo capítulo analisar a situação fiscal dos municípios utilizando como base os gastos com pessoal, saúde e educação.

2 Situação Fiscal do Governo Federal

2.1 Introdução

A situação fiscal de um país é um importante indicador de sua economia, dado que o descontrole das contas públicas pode resultar em problemas como a instabilidade de preços e maiores taxas de juros no longo prazo, prejudicando as decisões de investimentos dos agentes econômicos (TABOSA et al., 2014).

Assim, pode-se definir que uma política fiscal é sustentável se o governo segue um orçamento, intertemporalmente, equilibrado (LUPORINI, 2015). Outra definição, dada por Luporini (2006), considera um governo fiscalmente sustentável se ele está ou não acumulando dívidas em excesso que, em uma situação limite, levaria ou ao seu calote ou ao início de um processo inflacionário.

Depreende-se, dos parágrafos anteriores, que a manutenção de uma política fiscal sustentável é uma condição necessária para o desenvolvimento de um país. No caso específico de um país federativo pode-se afirmar que a política fiscal do poder central é um importante condicionante aos entes subnacionais, dado que maiores restrições de crédito ou dificuldades na arrecadação podem se refletir nas entidades subnacionais.

Especificamente no caso brasileiro, esse condicionante observa-se de várias formas, como por exemplo, o fato do Tesouro Nacional ser fiador das operações de crédito externo dos estados e municípios, isto é, caso o ente subnacional atrase o pagamento de juros ou serviços da dívida externa o poder central irá garantir esse pagamento.

Dessa forma, nesse capítulo, optou-se por analisar, de forma resumida, a situação fiscal do Governo Federal brasileiro no período de 2012 a 2016. Ressaltando os principais problemas enfrentados nesse período pelo governo central.

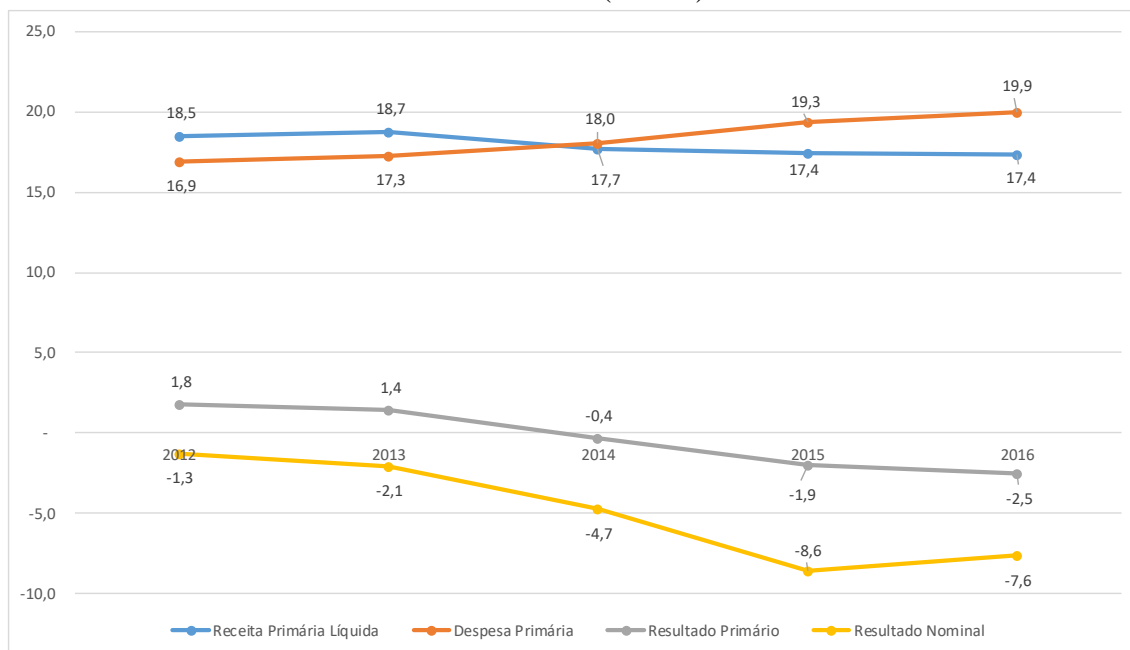
Assim, esse capítulo está organizado em 4 seções, sendo a primeira essa introdução. Na segunda seção analisa-se o equilíbrio fiscal da União. Na terceira são apresentados o comportamento de algumas despesas da União. Na quarta e última seção são tecidos alguns comentários conclusivos sobre esse capítulo.

2.2 Equilíbrio Fiscal do Governo Federal

Entende-se como equilíbrio fiscal, nesse texto, como a capacidade de um governo de gerar receitas primárias em níveis suficientes para o pagamento de suas despesas primárias. Assim, considera-se como despesas primárias todas as despesas do governo, correntes ou de capital, exceto o pagamento de juros e serviços da dívida, alterando o endividamento líquido do governo (BRASIL, 2017). Já as receitas primárias são aquelas que contribuem para o resultado primário, alterando o endividamento líquido do governo (BRASIL, 2017).

Assim, na Figura 2.1 são apresentadas as receitas primárias líquidas¹, as despesas primárias e o resultado nominal e primário. Como se pode observar na referida Figura, as receitas primárias foram superiores às despesas primárias nos dois primeiros anos da série, sendo as posições invertidas no ano de 2013, essa situação permanece até o ano de 2016.

Figura 2.1: Receita Primária Líquida, Despesa Primária, Resultado Primário e Resultado Nominal (% PIB)



Fonte: STN. Elaboração própria.

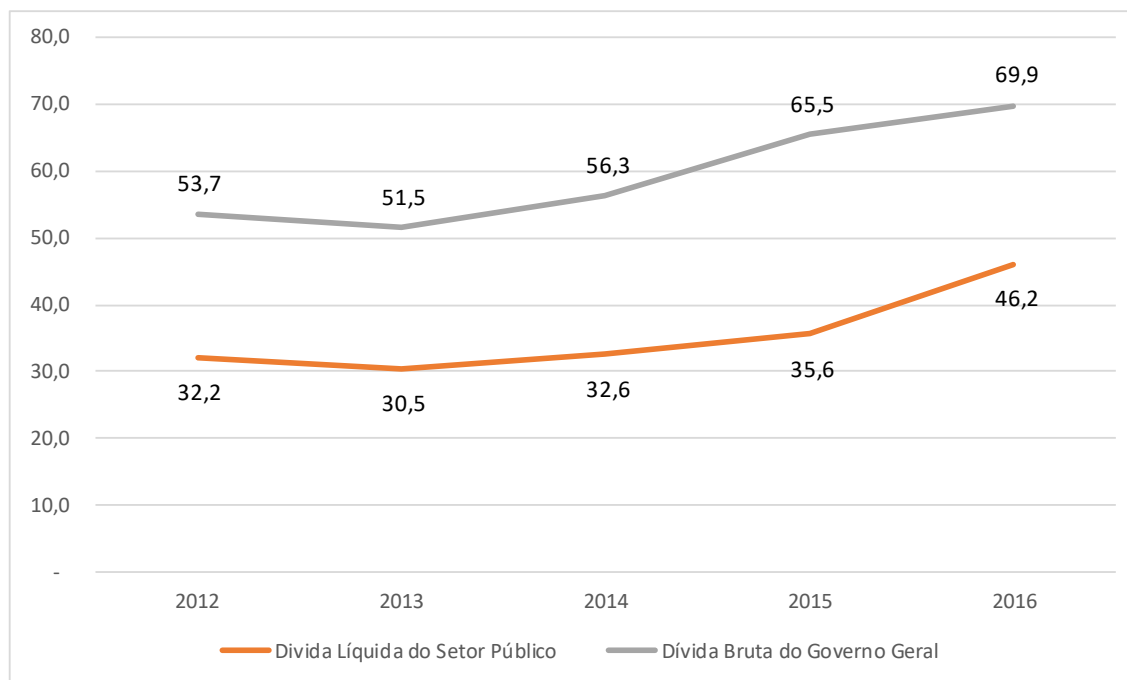
Como resultado do descrito acima se observa, ainda na Figura 2.1, uma contínua deterioração do resultado primário do Governo Feral entre os anos de 2012 e 2016. Nesse sentido constata-se que, em 2012, foi registrado um *superávit* primário de 1,8% do PIB e, em 2016, um *déficit* primário de 2,5% do PIB. Da mesma forma, houve, no período em análise, a deterioração do resultado nominal, que foi de um *déficit* de 1,3% do PIB, em 2012, para 7,6% do PIB, em 2016.

É interessante notar, como destaca Costa (2009), que existe um nível de *superávit* primário que garante a manutenção da relação dívida /PIB, assim, espera-se, com o deterioramento do resultado primário, que tenha ocorrido um crescimento da dívida pública brasileira, relativamente ao PIB, no período em análise.

De fato, ao analisar-se o comportamento da dívida pública brasileira, cujos dados são apresentados na Figura 2.2, constata-se que tanto a dívida pública consolidada líquida como a bruta apresentaram um comportamento ascendente entre os anos de 2013 e 2016.

¹ Receita Primária Líquida é a receita primária subtraídas as transferências por repartição de receitas.

Figura 2.2: Dívida Pública Consolidada Líquida e Bruta da União (% PIB)



Fonte: BACEN. Elaboração própria.

Constata-se, ainda na Figura 2.2, que o resultado primário do ano de 2013 contribuiu tanto para a redução da dívida consolidada líquida como bruta e, desde então esse resultado tem sido deficitário e, portanto, contribuindo para o incremento da dívida pública.

Comparando-se as informações das Figuras 2.2 e 2.1 conclui-se, facilmente, que o aumento do endividamento foi uma decorrência do aumento da despesa primária do governo federal, que cresceu 3% do PIB entre 2012 e 2016, enquanto a receita primária caiu (redução superior a 2% do PIB). Nesse sentido deve-se ressaltar que a arrecadação passa a ter um comportamento declinante no ano que se iniciou a recessão brasileira que, segundo classificação do Comitê de Datação de Ciclos Econômicos, teve início no segundo trimestre de 2014 (CODACE, 2015).

Outro fato, que chama atenção na Figura 2.2, é a diferença entre a dívida consolidada líquida e bruta, que, em 2016, foi superior a 20% do PIB. Essa diferença é considerável e deve-se, entre outros motivos, a decisão do Governo Federal de emitir títulos da dívida pública para a capitalização de empresas públicas como, por exemplo, o BNDES².

2.3 Despesas com Pessoal, Previdenciárias e de Investimentos

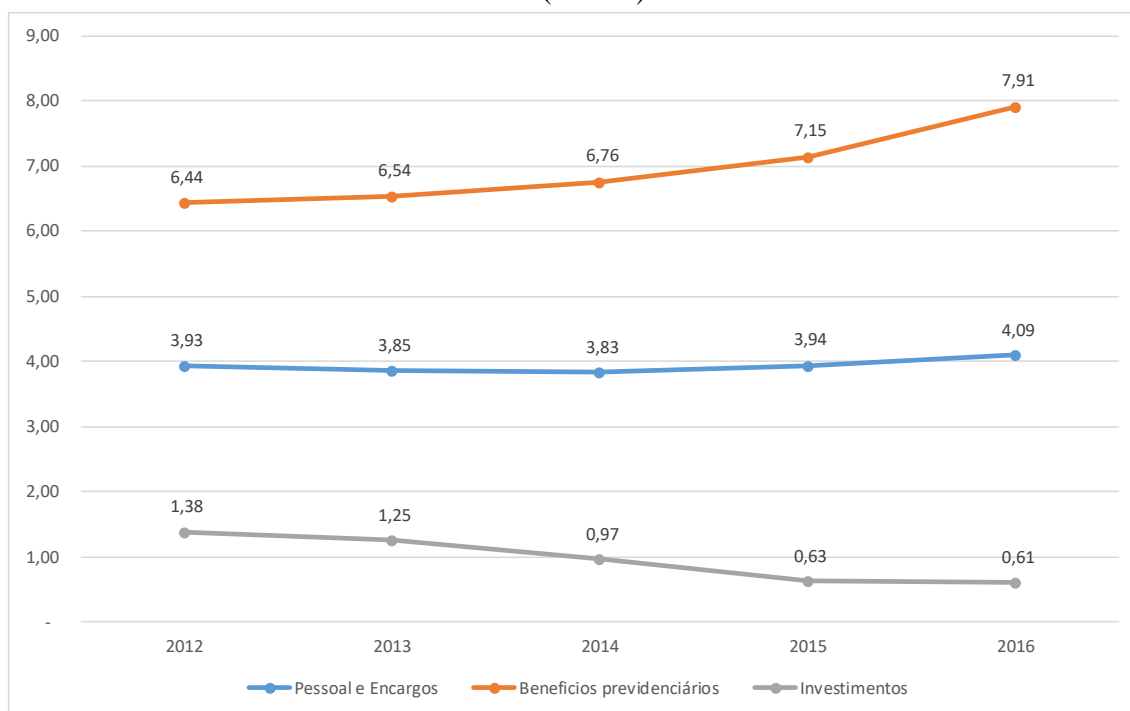
No tópico anterior foi apresentado o comportamento das receitas e despesas primárias, do Governo Federal, e os impactos que o resultado primário tem na dívida

² Como exemplo pode-se citar a matéria “Capitalização do BNDES eleva dívida” no site <http://www.valor.com.br/financas/2912752/capitalizacao-do-bndes-eleva-divida>.

pública. Nesse tópico será abordado a dinâmica de algumas das principais despesas do Poder Central, frente à expansão da dívida pública.

Na Figura 2.3 são apresentados o comportamento de três importantes despesas do governo central, que são os gastos previdenciários (apenas os referentes aos segurados do RGPS), dos gastos com pessoal (que incluem as despesas previdenciárias do RPPS) e dos investimentos públicos federais em proporção ao PIB brasileiro. Como se pode observar na referida Figura esses três gastos apresentam comportamentos distintos entre si.

Figura 2.3: Despesa com Pessoal e Encargos, Benefícios Previdenciários e Investimentos (% PIB)



Fonte: STN. Elaboração própria.

Relativamente ao gasto previdenciário constata-se, ainda na Figura 2.3, que esse item apresentou comportamento crescente no período de 2012 a 2016, aumentando em 1,5% do PIB. Considerando-se, como apresentado anteriormente, que a despesa primária da União cresceu em 3% do PIB, entre 2012 e 2016, pode-se concluir que cerca de metade de seu crescimento deve-se ao comportamento da despesa previdenciária.

Os gastos com investimentos, por sua vez, apresentaram um comportamento declinante em todo o período em análise. Como destacam Santos et al. (2016), essa dinâmica é uma decorrência da rigidez orçamentária brasileira, fazendo com que as adequações orçamentárias, dada uma maior restrição das receitas, ocorram nas despesas com investimentos.

Por fim, observa-se que as despesas com pessoal ficaram praticamente estáveis, ao redor de 4% do PIB no período. Dessa forma conclui-se que a principal ferramenta de ajuste dos gastos públicos federais tem sido a redução das despesas com investimentos, o que pode contribuir negativamente para o desempenho da economia no longo prazo.

2.4 Notas Conclusivas

Nesse capítulo buscou-se apresentar, de forma resumida, a evolução da situação fiscal do governo Federal no período de 2012 a 2016, dado a influência que esse poder exerce nas finanças públicas locais dos entes subnacionais. Nesse sentido, ressaltou-se a significativa queda da capacidade desse nível de poder de gerar poupança pública no período.

É interessante evidenciar, ainda, dois problemas enfrentados pelo Governo Federal que, de uma forma ou de outra, guardam similaridades com os enfrentados pelos governos estaduais. O primeiro deles refere-se a rigidez dos gastos orçamentários brasileiros. Assim como a União os governos estaduais não podem contingenciar ou reduzir parte de suas despesas correntes. Identificam-se nessa categoria os pagamentos com salários e aposentadorias além dos gastos vinculados a receita, como saúde e educação.

O segundo problema refere-se às despesas previdenciárias, pois os estados devem manter um regime previdenciário próprio para seus servidores (RPPS) e, como será visto mais adiante, as despesas previdenciárias, o pagamento de aposentadorias e pensões, estão crescendo de forma significativa nos últimos anos.

Considerando-se que os governos estaduais estão subordinados ao ordenamento da Constituição Federal subentende-se que eles têm poucos graus de liberdade para solucionar os problemas mencionados, forçando-os tomarem decisões orçamentárias que, em muitos casos, não permitem a melhor alocação possível dos recursos disponíveis.

3 Sustentabilidade Fiscal do Estado do Ceará

3.1 Introdução

O uso de indicadores de sustentabilidade fiscal é uma prática comum para se analisar a situação fiscal de um país. Como exemplo, pode-se citar que a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretária de Políticas Econômicas, segundo Costa (2009), realizam continuamente avaliações da sustentabilidade da dívida pública brasileira, enquanto a OCDE utiliza o CAB (*Cyclically Adjusted Budget Balance*) há vários anos (BLANCHARD, 1990).

Nesse sentido, pode-se definir, genericamente, como sustentabilidade fiscal o governo estar ou não acumulando dívidas em excesso que, em uma situação limite, levaria ou ao seu calote ou ao início de um processo inflacionário (LUPORINI, 2006). Assim, torna-se necessário, para a análise da sustentabilidade fiscal de um governo qualquer, considerar o comportamento do resultado primário em um determinado período de tempo, para se concluir se a política fiscal é ou não sustentável no longo prazo.

Já a sua importância, como ressaltam Croce e Ruan-Jamón (2003), é decorrente do fato de que ela pode indicar a necessidade de mudanças nas políticas que estejam sendo implementadas pelo governo; ou seja, caso seja constatado que as contas públicas caminham para uma situação de insolvência, poder-se-á adotar medidas que reduzam o gasto público ou aumentem a arrecadação governamental.

Partindo-se desse pressuposto, este capítulo tem por objetivo analisar a sustentabilidade da política fiscal do Governo do Estado do Ceará no período de 2012 a 2016. Nessa tarefa foram utilizados os indicadores propostos por Pontes (2016), que foram formulados por Blanchard (1990). Os indicadores propostos por esse autor, como se mostrará adiante, mensuram se a arrecadação de um governo é suficiente para pagar suas despesas em um determinado ano ou período.

Os resultados obtidos pelo método adotado permitem identificar que, entre os anos de 2012 e 2015, a arrecadação primária do governo cearense foi insuficiente para cobrir suas despesas primárias, entretanto, em 2016, a despesa primária foi inferior às receitas. Assim, tem ocorrido, até 2015, o aumento do endividamento público estadual.

Este capítulo está dividido em quatro seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda é apresentada a metodologia escolhida e os dados empregados. Na terceira seção são expostos os resultados obtidos e, na quarta seção, são tecidos alguns comentários conclusivos.

3.2 Metodologia e Base de Dados

Costa (2009) elenca três formas de se avaliar a sustentabilidade fiscal, que são: os testes de estacionariedade; a trajetória da relação dívida/PIB; e patrimônio líquido do governo e ALM (*Asset and Liability Management*). Relativamente aos testes de

estacionariedade eles começaram a ser utilizados na década de 1980, após o trabalho seminal de Hamilton e Flavin (1986).

Já a trajetória da relação dívida/PIB tem sido utilizada há mais tempo, segundo Luporini (2006) a razão dívida/PIB foi apresentada por Evsey Domar e Roy Harrod na década de 1940. A lógica desse tipo de indicador é que o valor da dívida pública, analisada de forma isolada, não forneceria muitas informações sobre sua sustentabilidade, assim a divisão pelo PIB seria um indicador mais coerente para esse fim. Os indicadores propostos por Blanchard (1990) estão nessa classe. Por fim os indicadores que consideram o patrimônio líquido do governo e ALM (*Asset and Liability Management*) levam em consideração tanto os ativos como os passivos econômicos de um país para se concluir se suas contas estão solventes ou não (LUPORINI, 2006).

Neste texto para discussão a escolha recaiu sobre os indicadores que consideram a trajetória da relação dívida/PIB, mais particularmente naqueles propostos por Blanchard (1990) como índices de sustentabilidade. O ponto inicial desses indicadores é dado pela restrição orçamentária do governo, em que a evolução da dívida pública é dada por

$$\frac{dB}{dt} = G + H - T + rB = D + rB_0 \quad (1)$$

em que B é a dívida pública, G os gastos correntes do governo, H são as transferências, T os impostos, r é a taxa real de juros e D o resultado primário do governo. Pela equação 1 é possível constatar que a evolução dívida pública depende do nível do resultado primário e do pagamento de juros. Reescrevendo a equação 1 como razão do PIB tem-se:

$$\frac{db}{dt} = g + h - t + (r - \theta)b_0 = d + (r - \theta)b_0 \quad (2)$$

em que θ é a taxa de crescimento do PIB. Nesse sentido, Blanchard (1990) propõem que existe um nível de tributação em que a dívida pública ficaria constante no tempo, ou seja,

$$\begin{aligned} \frac{db}{dt} = 0 &= g + h - t^* + (r - \theta)b_0 \\ t^* &= g + h + (r - \theta)b_0 \end{aligned} \quad (3)$$

assim, um primeiro indicador sugerido por Blanchard (1990) seria a diferença entre esse nível de tributação e o que foi arrecadado, isto é, o total arrecadado dividido pelo PIB, o que seria dado pela seguinte expressão

$$IS = t - t^* \quad (4)$$

Deve-se destacar que um resultado com sinal negativo indica que as despesas do setor público foram inferiores a receita auferida no ano. Assim, se o indicador possuir sinal positivo por um período relativamente longo seria um indicativo de que as contas públicas não são sustentáveis.

O segundo indicador proposto por Blanchard (1990) é uma derivação do primeiro, denominado de Indicador de *Gap* de Imposto (LUPORINI, 2006), sendo a principal

diferença o fato de se considerar uma média entre os gastos do período atual e de dois períodos à frente, ou seja,

$$t^* = \frac{\sum_{t=0}^2 (g_t + h_t)}{3} + (r - \theta)b_0 \quad (5)$$

A lógica desse indicador é identificar se o atual nível de impostos é suficiente para estabilizar a relação dívida/PIB, dada a manutenção da política fiscal. Assim, por exemplo, para calcular o t^* de 2016 é necessário prever os valores de (g_t+h_t) de 2017 e 2018, ou seja,

$$t^* = \frac{(g_{2016} + h_{2016}) + (g_{2017}^* + h_{2017}^*) + (g_{2018}^* + h_{2018}^*)}{3} + (r - \theta)b_{2016} \quad (6)$$

Para obter-se a projeção dos gastos públicos para os anos de 2016 e 2017, optou-se por realizar uma previsão econométrica, entretanto deve-se destacar, como se verá adiante, que o pequeno número de observações utilizado neste texto para discussão, apenas 14 anos, compromete a qualidade de qualquer método de previsão. Nesse sentido, optou-se por utilizar um dos métodos mais simples de previsão, que é um modelo autoregressivo.

Entre os modelos analisados, dado o número restrito de dados, o que apresentou melhores estatísticas, critérios de Schwarz, estatística de Durbin-Watson e R^2 , foi um modelo autoregressivo, com duas defasagens e dois termos de média móvel [ARMA(2,2)].

Quanto aos dados, foram utilizadas várias fontes. Os dados fiscais e de dívida pública foram obtidos nos relatórios de Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida do terceiro quadrimestre de cada ano e do Demonstrativo do Resultado Nominal do 6º bimestre de cada ano disponíveis no *site* da www.sefaz.ce.gov.br. Deve-se ressaltar que, desde 2009, a Lei Orçamentária Anual do Ceará permite deduzir valores referentes a investimentos e, mais recentemente, o excedente do *superávit* primário do ano anterior. Entretanto, convém observar que esses valores, apesar de serem deduzidos, têm reflexos no comportamento da dívida pública, assim optou-se por considerá-los no cálculo dos indicadores de sustentabilidade. Com relação à taxa de juros ela foi obtida dividindo-se os juros pagos no período pela dívida do ano imediatamente anterior.

Tabela 3.1: Dados Fiscais, PIB e Inflação do Ceará no período 2002 a 2015 (R\$1.000.000 correntes)

Ano	Receita primária	Gasto Primário	Deduções	Resultado Primário	Juros (A)	Dívida bruta	Dívida líquida (B)	Taxa Juros (%) (C=A/B)	Inflação (%)	PIB	Taxa PIB (%)
2012	15.394,06	14.772,99	853,78	-232,71	247,10	5.745,08	3.360,36	7,67	5,84	96.973,75	1,63
2013	17.417,52	16.671,35	871,66	-125,49	246,48	6.980,85	3.940,90	7,33	5,91	109.036,56	5,06
2014	19.107,17	18.651,84	1.978,33	-1.523,00	297,66	8.501,13	6.084,98	7,55	6,41	126.054,47	4,18
2015*	19.411,28	18.950,47	1.453,76	-992,95	414,56	11.113,04	9.369,81	6,81	10,67	133.153,37	-4,55
2016*	22.792,32	20.974,66	927,62	890,05	446,08	10.518,54	7.775,06	4,76	6,29	133.978,69	-5,33

Fonte: SEFAZ-CE, IPECE, IBGE e IPEADATA. Elaboração própria.

Nota: desde 2009, a Lei Orçamentária Anual do Ceará permite deduzir valores referentes a investimentos e, mais recentemente, o excedente do *superávit* primário do ano anterior.

*O valor do PIB é preliminar.

Tabela 3.2: Indicadores de Sustentabilidade Calculados pela Metodologia (% do PIB)

Ano	T	g+h	(r-D)b ₀	t [*] =g+h+(r [*] -d)b ₀	t [*] -t	t3 [*]	t3 [*] -t
2012	15,87	16,11	0,00	16,33131	0,46	16,33	0,45
2013	15,97	16,09	-0,13	16,16783	0,19	16,03	0,06
2014	15,16	16,37	-0,11	16,48789	1,33	16,13	0,98
2015	14,58	15,32	0,05	15,44566	0,87	16,30	1,72
2016	17,01	16,35	0,27	16,46939	-0,54	16,92	-0,09
2017**		16,86		16,98655			
2018**		17,19		17,31330			

Fonte: SEFAZ-CE, IPECE, IBGE e IPEADATA. Elaboração Própria.

** Valores previstos.

Outra ressalva a ser feita é que foram consideradas não apenas as receitas tributárias, mas também as receitas de transferências correntes. Assim, para o cálculo do índice de sustentabilidade foram utilizadas as receitas e despesas primárias constantes no Demonstrativo de Resultado Primário.

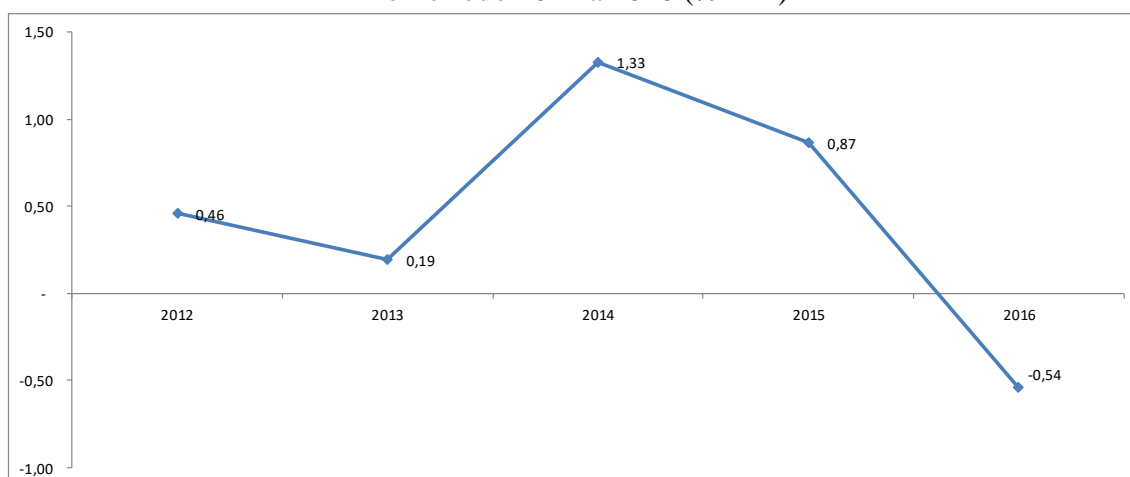
Já os valores do PIB e de sua taxa de crescimento foram obtidos no site do IPECE (www.ipece.ce.gov.br) e da inflação no site www.ipeadata.gov.br, optando-se pelo uso do IPCA. Os dados utilizados são apresentados na Tabela 3.1 e estão, salvo menção em contrário, em Reais correntes.

3.3 Resultados

Nessa seção serão analisados os resultados obtidos pelos métodos acima descritos, sendo realizada uma análise em separado de alguns dos indicadores utilizados para o cálculo do índice de sustentabilidade e da dívida pública. Assim, na Figura 3.1 é apresentado o comportamento do Índice de Sustentabilidade Fiscal, o que considera as despesas e receitas do ano corrente.

Constata-se, na referida Figura, que entre os anos de 2012 e 2015 que a política fiscal do Governo de Estado era insustentável, isto é, não poderia ser mantida no longo prazo, dado que a dívida pública estadual tenderia a crescer enquanto não se mudasse a política fiscal. Entretanto, em 2016, constata-se que o indicador sinaliza uma possível mudança na política fiscal do Estado, ou seja, ela tornou-se sustentável. Ressalte-se que é necessário observar o comportamento desse indicador nos próximos anos para que se possa afirmar categoricamente que a política fiscal do Estado passou a ser sustentável no longo prazo.

Figura 3.1: Índice de Sustentabilidade das Finanças Públicas do Ceará, no Período 2012 a 2016 (% PIB)

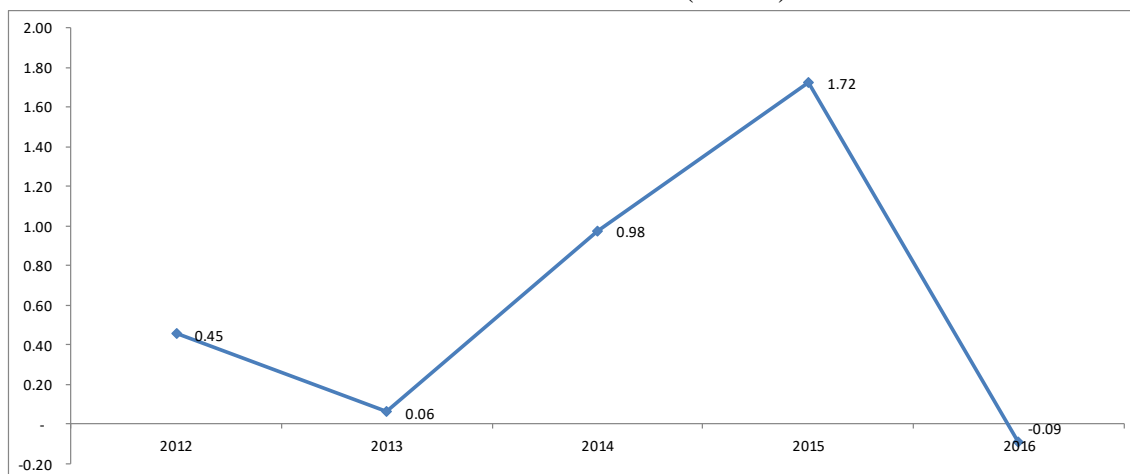


Fonte: SEFAZ-CE, IPECE, IBGE e IPEADATA. Elaboração própria.

Com relação ao segundo indicador, do *gap* de impostos, que considera a média da projeção dos gastos primários de três períodos, seus resultados são apresentados na Figura 3.2, sendo possível constatar que, após a previsão dos gastos primários para os anos de 2017 e 2018, a manutenção do atual nível de receitas primárias será insuficiente

para manter a relação dívida pública/PIB em níveis constantes, ou seja, espera-se que a trajetória dívida/PIB continue em trajetória de crescimento. Nesse sentido, pode-se argumentar que o governo estadual deverá aumentar sua arrecadação tributária ou reduzir seus gastos para que a relação dívida/PIB torne-se estacionária.

Figura 3.2: Índice de *Gap* de Imposto do Ceará, no Período 2012 a 2016 (% PIB)

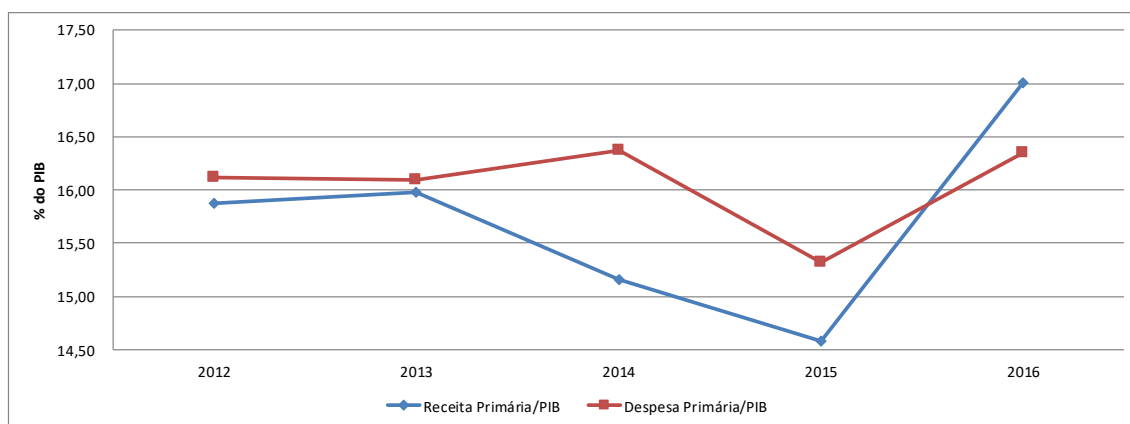


Fonte: SEFAZ-CE, IPECE, IBGE e IPEADATA. Elaboração própria.

Dados os resultados desses dois indicadores é possível intuir que a dívida pública cearense apresentou comportamento crescente entre os anos de 2012 e 2015 e redução em 2016, dado que os indicadores de sustentabilidade apresentaram valor positivo nos quatro primeiros anos e negativo no último. Entretanto, antes de analisar a dívida pública é interessante analisar os componentes que influenciam o comportamento dos índices de sustentabilidade.

Analisando-se, em primeiro lugar, as receitas e despesas primárias, que são apresentadas na Figura 3.3, constata-se que as receitas foram inferiores as despesas, de forma sistemática, entre 2012 e 2015, e que, no último ano da série (2016), a despesa foi inferior à receita primária.

Figura 3.3: Receitas Primárias X Despesas Primárias do Ceará (% PIB)



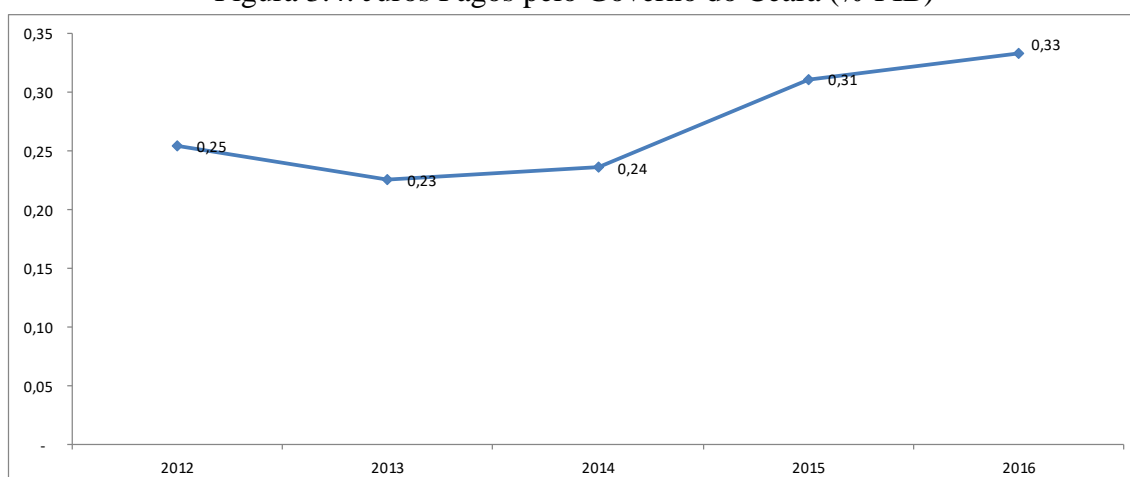
Fonte: SEFAZ-CE, IPECE, IBGE e IPEADATA. Elaboração própria.

Chama atenção o significativo incremento das receitas primárias do Estado, após dois anos de queda, no ano de 2016, quando elas representaram 17,0% do PIB estadual. Esse resultado torna-se mais expressivo quando se considera que a arrecadação de 2015 apresentou o menor nível (14,5%), relativamente ao PIB. Esse crescimento pode ser atribuído, como será analisado em capítulo posterior, ao considerável fluxo de receitas não recorrentes no ano de 2016.

Outro fato que pode ser observado pela Figura 3.3 é que, aparentemente, as despesas e receitas primárias do Estado do Ceará apresentam comportamentos similares, ou seja, ambos tendem a apresentar movimentos comuns de aumentos e redução. De fato, calculando-se o coeficiente de correlação entre essas séries é de 0,67, o que reforça a hipótese de elas apresentam um comportamento comum. Pode-se interpretar essa correlação entre as despesas e receitas primárias do Estado como um esforço do Governo de evitar um descontrole das finanças públicas locais.

Quanto às despesas com juros, cujos dados são apresentados na Figura 3.4, verifica-se que eles apresentaram comportamento ascendente no período em análise, após registrar um decréscimo entre os anos de 2012 e 2013. Registre-se que essa despesa alcançou o patamar máximo de 0,33% do PIB no ano de 2016.

Figura 3.4: Juros Pagos pelo Governo do Ceará (% PIB)

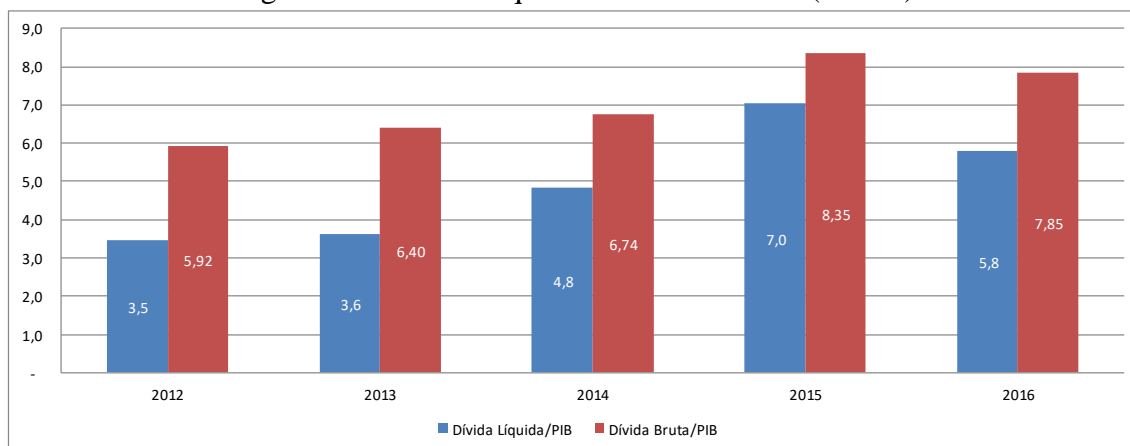


Fonte: SEFAZ-CE, IPECE, IBGE e IPEADATA. Elaboração própria.

Anteriormente foi observado que os indicadores de sustentabilidade fiscal do Ceará estão apresentando resultados que indicam um crescimento da dívida pública estadual, isto é, parte das despesas primárias do Estado é financiada por meio de empréstimos ou financiamentos. Podendo-se constatar esse fato com os dados da Figura 4.5, que apresenta o comportamento da dívida pública do governo cearense no período em análise.

Como se pode verificar na Figura 3.5, a dívida pública, tanto a líquida como a bruta, cresceu entre os anos de 2012 e 2015, sendo possível constatar que a dívida bruta, que representava 5,9% do PIB em 2012, cresceu para 8,3% do PIB, em 2015. Porém, em 2016, ela reduziu de forma significativa, alcançando o patamar de 7,8% do PIB.

Figura 3.5: Dívida Líquida e Bruta do Ceará (% PIB)



Fonte: SEFAZ-CE, IPECE, IBGE e IPEADATA. Elaboração própria

3.4 Notas Conclusivas

O uso de indicadores de sustentabilidade fiscal tem sido praticado em diversos países do mundo, com o intuito de atestar se a política fiscal levará a um crescimento da dívida pública e, por consequência, comprometer o desenvolvimento econômico. Assim, nesse capítulo pretendeu-se analisar a sustentabilidade da política fiscal do Estado do Ceará no período de 2012 a 2016.

Utilizando-se o indicador proposto por Blanchard (1990) foi possível constatar que, entre os anos de 2012 e 2015, a política fiscal do Governo do Ceará contribuiu para o crescimento da dívida pública estadual, sendo essa tendência de crescimento rompida no ano de 2016, quando ela apresentou uma significativa redução.

Nesse sentido, deve-se enfatizar que é possível um governo manter, por um breve período de tempo, uma política fiscal insustentável, isto é, com a dívida pública crescente, sem que seja afetada a situação de solvência das contas públicas. Para tanto torna-se necessário que em algum momento o governo adote uma política fiscal mais restritiva a fim de controlar seu endividamento. No caso do Ceará é possível identificar que, no ano de 2016, houve uma mudança do indicador de sustentabilidade fiscal, sendo um indício de que essa mudança ocorreu nesse ano. O comportamento do indicador de sustentabilidade fiscal dos anos vindouros permitirá validar ou não essa hipótese.

Como evidenciado no parágrafo anterior, analisar a situação fiscal de um governo apenas pela sustentabilidade de sua política fiscal pode levar a conclusões precipitadas sobre sua situação, sendo necessário que, adicionalmente, seja analisada a solvência das contas públicas. Assim, no próximo capítulo será analisada a situação de solvência das contas públicas estaduais com os critérios propostos pela Secretária do Tesouro Nacional (STN).

4 Solvência Fiscal

4.1 Introdução

No capítulo anterior foi analisada a sustentabilidade da política fiscal do Estado do Ceará, tendo sido alertado para que não se confunda sustentabilidade fiscal com solvência fiscal. Embora uma política fiscal não sustentável possa levar a uma situação de insolvência fiscal, deve-se alertar que é possível um governo adotar uma política de expansão do endividamento público e não tornar-se insolvente.

Assim, por exemplo, em um período de recessão, em que a baixa atividade econômica pode reduzir as receitas públicas, um governo, regional ou nacional, pode deliberadamente adotar políticas anticíclicas que resultem no crescimento da dívida pública por um determinado período de tempo.

No caso dos Estados brasileiros a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites de endividamento e de operações de crédito que dos entes federativos. Além disso a referida Lei estabelece, em seu Artigo 40, que os entes federativos poderão conceder garantias para as operações de crédito. Dessa forma, por exemplo, a União pode ser fiadora de uma operação de crédito realizada por um estado qualquer e exigir desse ente alguma contragarantia.

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabelece uma série de critérios contábeis que os entes subnacionais devem atender para que a União ofereça garantia nas operações de crédito por eles tomadas. Viando uma maior transparência, a simplificação do cálculo e a objetividade a STN, no ano de 2017, propôs uma nova forma para identificar se os entes nacionais devem ou não receber garantia da União em suas operações de crédito (STN, 2017).

Assim, a STN submeteu, em 2017, à consulta pública a nova metodologia da CAPAG (Capacidade de Pagamento) dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros em substituição ao método utilizado atualmente. Dada essa metodologia optou-se, nesse capítulo, pelo seu uso para analisar a solvência das contas públicas do Estado do Ceará, ou seja, utilizou-se nessa análise os três indicadores propostos pela STN. Deve-se frisar que “a análise da capacidade de pagamento indica a classificação da situação financeira do pleiteante e tem por finalidade subsidiar a concessão de aval ou garantia da União em operação de crédito interna ou externa de interesse dos entes federados” (STN, 2017, p. 1)³.

Esse capítulo está organizado em quatro seções, sendo a primeira essa introdução. Na segunda seção são apresentados os indicadores propostos pela STN e os critérios para classificação dos entes subnacionais e posteriormente, na terceira seção,

³ Pouco antes da publicação desse livro a STN publicou uma portaria divulgando os novos critérios metodológicos da CAPAG, que são diferentes daqueles publicados na consulta pública. Assim, dada a limitação de tempo, optou-se por manter a metodologia constante na consulta pública para as análises desse capítulo.

comenta-se os resultados que o Ceará teria se esses critérios fossem válidos. Na última seção são tecidos alguns comentários conclusivos.

4.2 Metodologia

A metodologia proposta pela STN para mensurar a capacidade de pagamento dos entes nacionais é baseada em três indicadores que buscam mensurar o nível de endividamento, a geração de poupança e a liquidez do ente que estiver pleiteando a operação de crédito. Nesse sentido sugere-se a adoção de três indicadores relacionados as variáveis mencionadas, cujos dados são divulgados pela STN.

O primeiro indicador selecionado, Endividamento (IDC), compara o estoque de passivos com as receitas do ente, pretendendo mensurar sua solvência. Obtêm-se os valores das variáveis no Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal. Sendo usado para seu cálculo a seguinte fórmula:

$$IDC = \frac{Dívida Consolidada Bruta}{Receita Corrente Líquida}$$

O segundo indicador, Popança Correntes (PC), pretende mensurar se o estado ou município está fazendo poupança para acomodar possíveis choques adversos de despesas correntes, isto é, quando essas forem superiores as receitas correntes. Nesse sentido, deve-se calcular o índice para cada ano usando a seguinte fórmula:

$$Poupança = \frac{Despesa Corrente}{Receita Corrente Ajustada}$$

Em que a Receita Corrente Ajustada é dada por:

$$Receita Corrente Ajustada = Receitas Correntes - Deduções FUNDEB$$

Os valores utilizados nesse indicador constam na Declaração de Contas Anuais e, para seu cálculo será usado o valor da poupança dos dois últimos anos, conforme a fórmula abaixo:

$$PC = \frac{Poupança_t + Poupança_{t-1}}{2}$$

Por fim, o terceiro indicador proposto, Índice de Liquidez, tem por objetivo mensurar a capacidade do estado ou município de pagar, usando os recursos disponíveis, suas obrigações financeiras. As informações necessárias constam no Anexo V do RGF – Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa do último quadrimestre do ano. A fórmula de cálculo é a seguinte:

$$IL = \frac{Obrigações Financeiras}{Disponibilidade de Caixa Bruta}$$

No IL será considerado apenas os valores referentes a recursos não vinculados.

Calculados os indicadores mencionados, atribui-se uma classificação indicativa, de C a A, que é apresentada no Quadro 4.1. A classificação definitiva, dada pela combinação das sinalizações obtidas por indicador, é apresentada no Quadro 4.2, sendo

atribuído ao ente federativo a nota A, B, C ou D. Àqueles que obtiverem notas A ou B serão elegíveis para a concessão de garantia da União.

Quadro 4.1: Classificação Indicativa do Indicador

Indicadores			
Nomeclatura	Sigla	Faixa	Sinalização
Endividamento	IDC	IDC<60%	A
		60%<IDC<150%	B
		IDC>150%	C
Poupança Corrente	PC	PC>94%	A
		PC<94%	C
Índice de Liquidez	IL	IL<1	A
		IL>1	C

Fonte: STN. Elaboração própria.

Quadro 4.2: Classificação Definitiva do Ente

Classificação Fiscal	Endividamento	Poupança Corrente	Índice de Liquidez
A	A	A	A
B	B	A	A
	C	A	A
C	A	C	C
	A	A	C
	A	C	A
	B	C	C
	B	A	C
	B	C	A
	C	A	C
	C	C	A
D	C	C	C

Fonte: STN. Elaboração própria.

4.3 Resultados

Dada a metodologia, apresentada na seção anterior, para mensurar a capacidade de pagamento dos entes subnacionais brasileiros, será analisada, nessa seção, a classificação que o Estado do Ceará obterá se essa metodologia estivesse em uso.

Nesse sentido constata-se, na Tabela 4.1, que a dívida consolidada bruta do Ceará só ultrapassou a marca de 60% da RCL no ano de 2015, mantendo-se abaixo desse nível em todos os outros anos da série. Conseqüentemente, a sinalização de Endividamento do Ceará seria A entre os anos de 2012 e 2016, exceto pelo ano de 2015 que teria sinalização B.

Tabela 4.1: Endividamento

Ano	DCB	RCL	EDV	Sinalização
2012	5.745,08	12.130,62	47,36	A
2013	6.980,85	13.379,88	52,17	A
2014	8.501,13	14.418,48	58,96	A
2015	11.113,04	15.176,44	73,23	B
2016	10.518,54	17.831,94	58,99	A

Fonte: STN. Elaboração própria.

Quanto a Poupança Corrente, cujos dados são apresentados na Tabela 4.2, observa-se que o ano com menor capacidade de gerar recursos para fazer frente a choque adversos nas despesas correntes foi o de 2012, quando as despesas correntes corresponderam a 98% das receitas correntes ajustadas, nos demais anos esse comprometimento foi inferior a 94%. Nesse sentido a sinalização do Governo do Estado teria sido C, em 2012, e A entre 2013 e 2016.

Tabela 4.2: Poupança Corrente

Ano	RC	Fundeb	DC	PC	Sinalização
2012	16.696,24	2.053,82	13.742,25	98,01	C
2013	18.531,73	2.297,69	14.514,63	91,63	A
2014	20.060,61	2.514,06	16.328,58	91,23	A
2015	21.063,55	2.625,29	17.303,57	93,45	A
2016	24.286,23	2.971,21	18.835,01	91,11	A

Fonte: STN. Elaboração própria.

Relativamente ao Índice de Liquidez, cujos dados são apresentados na Tabela 4.3, constata-se que em todo o período em análise, ou seja, entre os anos de 2012 e 2016, as obrigações financeiras do Estado foram inferiores as suas disponibilidades de caixa, isto é, os recursos disponíveis em caixa eram mais do que suficientes para pagar as obrigações financeiras e os restos a pagar de cada ano. Como consequência a sinalização desse indicador seria A nos cinco anos em análise.

Tabela 4.3: Índice de Liquidez

Ano	Obrigações	Disponibilidade	IL	Sinalização
2012	576,34	1.355,99	42,50	A
2013	608,76	1.732,50	35,14	A
2014	596,47	1.223,88	48,74	A
2015	761,05	1.161,73	65,51	A
2016	746,03	2.093,83	35,63	A

Fonte: STN. Elaboração própria.

Dada as sinalizações dos indicadores apresentada acima e consultando o Quadro 4.2 obtêm-se a classificação fiscal do Governo do Estado do Ceará que, para o período 2012 a 2016, é apresentada na Tabela 4.4. Como pode ser observado na referida Tabela o Ceará teria nota de crédito C, em 2012, dado a baixa capacidade do Estado de fazer frente a uma elevação dos gastos correntes.

Tabela 4.4: Nota de Crédito

Ano	IDC	PC	IL	Classificação Fiscal
2012	A	C	A	C
2013	A	A	A	A
2014	A	A	A	A
2015	B	A	A	B
2016	A	A	A	A

Fonte: STN. Elaboração própria.

Já no ano de 2015, devido à elevação da dívida consolidada do Ceará, a nota de crédito teria sido B. Nos demais anos a nota seria A. Assim, conclui-se que, pelos critérios propostos pela STN, o Estado do Ceará só não poderia ser beneficiado com a garantia da União em suas operações de crédito interna e externa apenas no ano de 2012, sendo essa condição recuperada e mantida de 2013 em diante.

Observa-se, ainda que apesar da classificação Fiscal do Ceará ter caído de A para B, entre 2014 e 2015, essa situação foi revertida no ano de 2016 quando o Estado voltou a ter a classificação máxima proposta pela STN.

4.4 Notas Conclusivas

Como pode ser constatado nesse capítulo, em que foram usados os indicadores propostos pela STN para mensurar a capacidade de pagamento dos entes federativos brasileiros, o Estado do Ceará, no período de 2011 a 2016, pode-se considerar as contas públicas cearenses como solventes no período analisado.

Dessa forma, e comparando-se com os resultados do capítulo precedente, observa-se que apesar de a política fiscal do Ceará apresentar-se insustentável em alguns anos analisados, não houve comprometimento quanto a sua capacidade de honrar as obrigações financeiras assumidas pelo governo estadual.

5 Situação Fiscal Ceará

5.1 Introdução

Nesse capítulo serão apresentados alguns indicadores que mensurem as contas públicas estaduais, tendo por objetivo analisar o comportamento deles durante o período de 2012 a 2016 e identificar que fatores contribuíram para o seu desempenho.

Nesse sentido optou-se por apresentar, em primeiro lugar, um resumo do balanço orçamentário do Estado do Ceará e, posteriormente, alguns indicadores foram elaborados utilizando os dados desse resumo. Adicionalmente, são apresentados os indicadores preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Assim, esse capítulo está organizado em cinco seções, sendo a primeira essa breve introdução. Na segunda são apresentados os dados da receita orçamentária do Estado e os indicadores de receita. Na terceira seção destina-se a análise a apresentação dos indicadores da despesa orçamentária. Na quarta seção são apresentados os indicadores da LRF e na quinta e última seção são tecidos alguns breves comentários conclusivos.

5.2 Receitas Orçamentárias

O primeiro ponto a ser abordado sobre as finanças públicas do Governo Estadual do Ceará são as receitas orçamentárias, cujos principais componentes são apresentados na Tabela 5.1. Como pode ser constatado, na referida Tabela, as receitas orçamentárias do Ceará cresceram, de 2012 a 2014, 13,3% e caíram 2,0% entre os anos de 2014 e 2016, assim, entre 2012 e 2016, as receitas orçamentárias cresceram 11,4%. Constatase, ainda, que a recuperação das receitas orçamentárias, entre os anos de 2015 e 2016, foi devido ao comportamento das “Receitas Correntes”, que tiveram um expressivo crescimento entre esses dois anos.

Entre as receitas orçamentárias as “Receitas Correntes” responderam, no período de 2011 a 2015, por 87,9%, em média, dos recursos disponíveis. Entre esses tipos de receitas destaca-se o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) com crescimento de 10,2%, até 2014, caindo 6,0%, até 2016, representando um crescimento de 3,6% no período de 2012 a 2016. É interessante observar a perda do dinamismo do ICMS, sendo parte dessa perda compensada pelo crescimento de outras receitas tributárias ou de taxas.

A segunda maior fonte de “Receita Corrente” são as transferências oriundas do FPE (Fundo de Participação dos Estados), que têm como origem a arrecadação do IR (Imposto sobre a Renda) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) arrecadados pelo Governo Federal. Como pode ser observado na Tabela 5.1, as transferências do FPE têm oscilado entre R\$ 5,9 e R\$ 6,3 bilhões, no período em análise. Sobre o FPE dois fatos chamam a atenção, sendo o primeiro a queda dos repasses em 2015 e, o segundo fato, a significativa recuperação em 2016.

Tabela 5.1: Receitas Orçamentárias do Governo do Estado do Ceará
(R\$1.000,00 de Dez/2016)

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Corrente	22.133,84	23.250,26	23.672,32	22.437,06	24.311,28
Receita Tributária	11.786,97	12.705,80	13.072,51	12.467,91	13.311,69
ICMS	9.978,41	10.721,48	10.999,76	10.358,85	10.341,96
IPVA	580,83	639,25	677,51	686,67	694,23
IR	753,65	819,94	862,98	885,74	895,73
ITCD	51,52	74,49	66,36	81,78	652,25
Outras	422,56	450,63	465,90	454,87	727,52
Contribuições	545,29	565,94	611,70	564,98	593,42
Patrimonial	585,90	704,57	507,84	402,20	408,42
Serviços	69,75	61,60	51,01	64,16	63,25
Transferências Correntes	8.609,35	8.640,13	8.787,94	8.308,80	8.851,55
FPE	6.026,03	6.119,02	6.266,45	5.956,46	6.345,22
FUNDEB	1.484,18	1.487,63	1.548,51	1.469,52	1.490,30
Outras Transferências	1.099,15	1.033,48	972,98	882,82	1.016,03
Outras Receitas Correntes	536,57	572,23	641,32	629,02	1.082,94
Receitas de Capital	1.456,46	2.331,11	2.988,11	2.050,51	1.752,73
Operações de Crédito	1.075,82	1.490,17	1.921,81	1.636,58	1.109,70
Transferências de Capital	368,02	838,58	978,29	397,37	638,50
Outras Receitas de Capital	12,61	2,36	88,01	16,56	4,53
Receitas Intra-orçamentárias	975,22	1.010,55	1.165,68	999,44	1.213,67
Total Receitas	24.565,51	26.591,93	27.826,11	25.487,01	27.277,67
RCL	16.081,29	16.747,52	16.960,76	16.130,73	17.831,94

Fonte: STN/SISTN. Elaboração própria.

A redução em 2015 pode ser atribuída a forte recessão nacional que se refletiu nas arrecadações de IPE e IR. Já em 2016, o Governo Federal editou uma lei que permitia que brasileiros que possuíssem recursos não declarados no exterior poderiam regulariza-los, pagando os devidos impostos nesse procedimento. Dessa forma, houve uma elevação na arrecadação de impostos federais e nos devidos repasses para os estados.

Ainda na Tabela 5.1, chama atenção o desempenho das do ITCD (Imposto de Transmissão “Causa-Mortis” e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos), cujo crescimento no período foi de 1.166%. Destaque-se que esse crescimento é decorrente de uma arrecadação extraordinária em novembro de 2016 (PONTES, NOGUEIRA E NOGUEIRA, 2017), não esperando-se repetição desse desempenho em um horizonte de tempo previsível. Entretanto, deve-se mencionar o bom desempenho que a arrecadação desse tributo tem tido ao longo dos últimos anos, com crescimento de 58,7% entre 2012 e 2015. Se for descontado o valor arrecadado em novembro de 2016⁴, a arrecadação de ITCD teria sido superior a R\$130 milhões, confirmando a tendência de crescimento desse tributo.

⁴ Segundo o Demonstrativo de Receita Líquida, disponível no site www.sefaz.ce.gov.br, a arrecadação do ITCD, novembro de 2016, foi de R\$520 milhões.

O desempenho da arrecadação de ITCD, nos anos recentes, é um fenômeno interessante e que deveria ser objeto de estudos mais aprofundados, fugindo ao escopo desse livro, porém pode-se atribuir parte desse desempenho a valorização imobiliária ocorrida no período em análise.

A arrecadação de IPVA (Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores), entre 2012 e 2016, também apresenta um desempenho positivo, tendo crescido 19,5% no período, sendo uma explicação para esse fato a expansão da frota automotiva do Estado.

O significativo incremento das Outras Receitas Tributárias é uma consequência direta da majoração das taxas cobradas por prestação de serviços pelo governo do Estado, que tiveram incremento de até 110% em janeiro de 2016⁵.

Um último destaque, quanto as Receitas Correntes, é o comportamento da rubrica Outras Receitas Correntes⁶, que aumentaram em 101% entre 2012 e 2016. Esse desempenho deve-se “ao uso de receitas provenientes da Lei 15.878/2015, que permite o Governo do Estado utilizar até 70% dos valores de depósitos judiciais, cuja constitucionalidade está sendo contestada” (IPECE, pag 46, 2017).

Por sua vez as “Receitas de Capital” cresceram 105,2%, entre 2012 e 2014, e caíram 41,3% até 2016, dessa forma o crescimento total, entre 2012 e 2016, foi de 20,3%. O principal item das “Receitas de Capital” são as operações de crédito que, entre 2012 e 2013, cresceram 3,2%, sendo importante destacar a queda de 42,3% das receitas dessas operações entre 2014 e 2016.

Relativamente às receitas correntes líquidas (RCL), que são os recursos efetivamente disponíveis ao Poder Executivo estadual para pagar suas despesas, constata-se que elas cresceram 10,9%, entre 2012 e 2016. É interessante observar que houve uma queda de 5% da RCL de 2014 para 2015, havendo reversão dessa perda em 2016.

Deve-se destacar que o significativo incremento da RCL, em 2016, deveu-se a fatores não recorrentes, anteriormente citados, como a arrecadação extraordinária de ITCD, dos recursos provenientes da repatriação do exterior e do uso dos recursos dos depósitos judiciais. Descontados esses dois efeitos a RCL estaria próxima de R\$ 16,7 bilhões, em 2016, representando um crescimento de, aproximadamente, 3,8% entre os anos de 2012 e 2016.

Complementando a análise feita acima, optou-se por construir alguns indicadores com os dados apresentados na Tabela 5.1. Nesse sentido, será analisada a evolução da composição das receitas correntes do Governo do Estado e a participação setorial da arrecadação de ICMS.

⁵ Ver:

<http://www20.opovo.com.br/app/opovo/economia/2016/01/05/noticiasjornaleconomia,3556995/taxas-com-alta-de-ate-110-comecam-a-valer-no-ceara.shtml>

⁶ Nessa categoria são classificadas as receitas oriundas da dívida ativa, multas e juros, indenizações e restituições e depósitos judiciais.

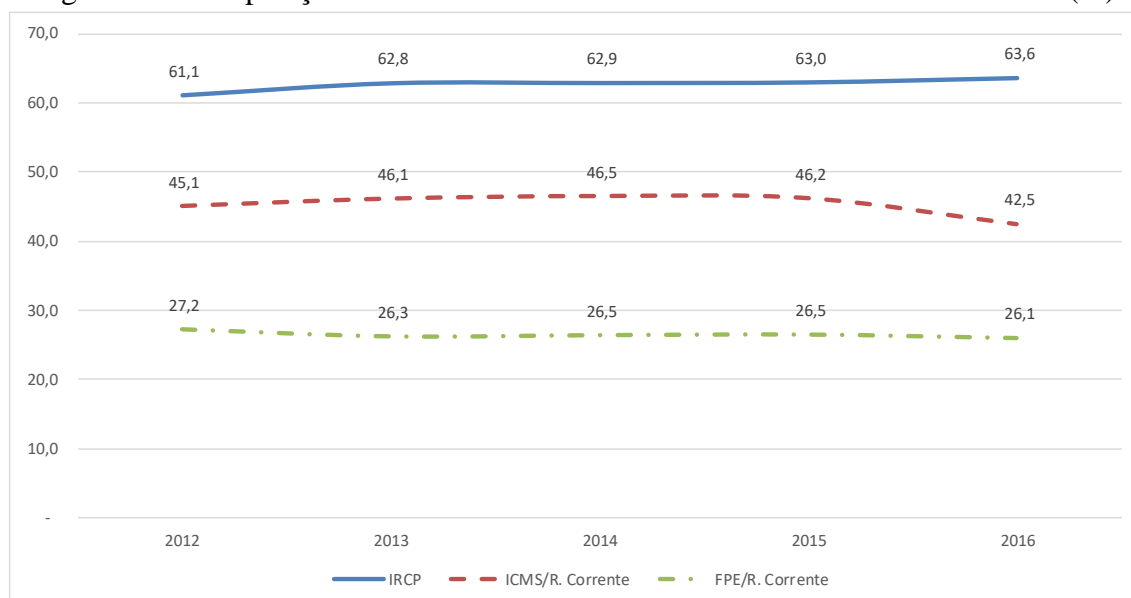
Relativamente à evolução da composição das receitas o indicador escolhido mede a importância das receitas próprias no total da arrecadação estadual, assim considerou-se como fontes de arrecadação própria do Governo cearense as arrecadações tributárias, as de contribuições e as receitas patrimoniais e de Serviços, sendo o cálculo feito da seguinte forma

$$IRCP = 100 * \frac{Rec. Tributárias + Contribuições + Patrimoniais + Serviços + Outras Rec. Correntes}{Receitas Correntes}$$

em que, IRCP é o Índice de Receitas Correntes Próprias.

Adicionalmente, considerou-se ainda a importância das receitas com ICMS nas receitas correntes $\left(\frac{100 * Receita\ de\ ICMS}{Receita\ Corrente}\right)$, dado que essa é a principal fonte de receita do Governo cearense e, de forma complementar, o comportamento da composição das receitas do FPE $\left(\frac{100 * FPE}{Receitas\ Correntes}\right)$. Os resultados obtidos são apresentados na Figura 5.1.

Figura 5.1: Composição das Receitas Correntes do Governo do Estado do Ceará (%)



Fonte: STN/SISTN. Elaboração própria.

Como pode ser observado na Figura 5.1, houve um aumento na participação das receitas correntes próprias entre as receitas correntes, dado que o IRCP cresceu de 61,1%, em 2012, para 63,6%, em 2016, ou seja, o Governo cearense diminuiu sua dependência das receitas de transferências do Governo Federal para financiar seus gastos. Entretanto deve-se ressaltar, mais uma vez, que esse resultado é uma decorrência de receitas não recorrentes, mais especificamente as oriundas do ITCD e do uso de recursos dos depósitos judiciais. Descontados esses recursos não recorrentes o ITCD, em 2016, teria alcançado o valor de 62,0% das receitas correntes.

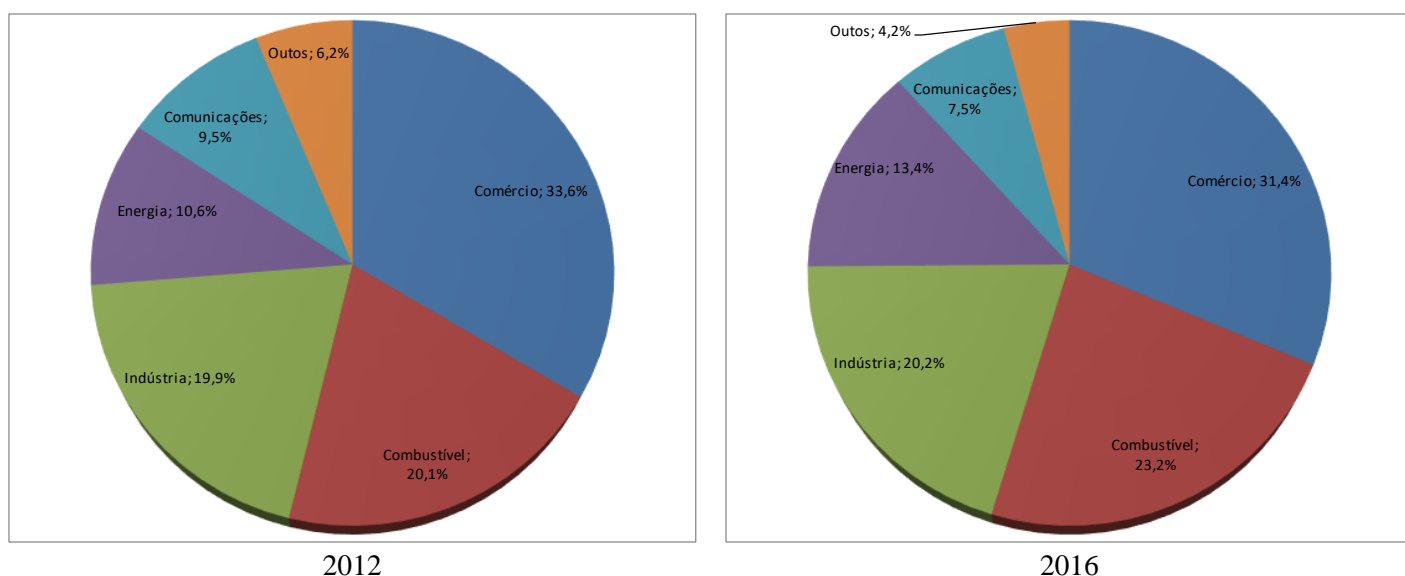
Quando se analisa a contribuição dada pela arrecadação de ICMS no comportamento do IRCP, entre 2012 e 2016, constata-se, novamente, a magnitude da importância das receitas não recorrentes em 2016. Nesse sentido, percebe-se uma

significativa queda na participação do ICMS entre as receitas correntes no ano de 2016. Por outro lado, ao analisar-se a importância relativa do FPE na composição das receitas correntes do Estado, constata-se que, entre 2013 e 2015, o Fundo representava, aproximadamente, 26,5% das receitas correntes do Estado, caindo para 26,1% em 2016. Descontando-se as receitas não recorrentes, mencionadas no parágrafo anterior, o FPE teria representado, em 2016, 27,2% das receitas correntes.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o desempenho das receitas estaduais, em 2016, teve forte dependência de fatores não recorrentes, isto é, da arrecadação ou transferências de recursos que não deverão se repetir em um futuro previsível. Por outro lado, descontando-se os efeitos das despesas não recorrentes, constata-se que houve uma ligeira recuperação da RCL do Estado, em 2016 comparativamente a 2015, mas ela situou-se em níveis similares aos observadas três anos antes, sendo possível atribuir parte desempenho ao quadro recessivo da economia local no referido ano.

Quanto à composição da arrecadação estadual do ICMS, cujos dados são apresentados na Figura 5.2, constata-se que, tanto em 2012 como 2016 o principal setor foi o comércio atacadista e varejista, apesar da perda de participação relativa entre esses dois anos. Chama atenção, ainda, a perda de participação do setor de telecomunicações, entre os dois anos em análise, sendo isso um possível reflexo de inovações tecnológicas que afetaram o setor. Já o setor industrial perdeu importância relativa, entre 2012 e 2016, passando a ocupar a terceira posição, na composição setorial da arrecadação, sendo ultrapassado pelo setor de combustíveis.

Figura 5.2: Composição Setorial da Arrecadação de ICMS do Ceará em 2011 e 2015 (%)



Fonte: Boletim Confaz. Elaboração própria.

Uma última observação, quanto aos dados apresentados na Figura 5.2, é o aumento da participação de setores de energia elétrica e combustíveis na arrecadação de ICMS do Ceará de 30,8%, em 2012, para 36,7%, em 2016. Deve-se notar que, ao menos em tese, eles possuem uma menor elasticidade do consumo e que, portanto, esse

aumento de participação pode estar resultando em uma piora na distribuição de riqueza do estado.

5.3 Despesas Orçamentárias

O segundo grupo de indicadores analisado nesse capítulo referem-se aos indicadores de despesa, assim são apresentados na Tabela 5.2 os dados das despesas orçamentárias do Governo do Estado do Ceará para o período 2012 a 2016. Como pode ser observado na Tabela 5.2, as despesas orçamentárias do Governo cearense cresceram 5,5%, no período em análise, sendo possível perceber que elas tiveram um incremento de 16,2%, entre 2012 e 2014, e, posteriormente, declinaram 9,2%, de 2014 a 2016.

Tabela 5.2: Despesas Orçamentárias do Governo do Estado do Ceará
(R\$1.000,00 de Dez/2016)

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Corrente	18.217,79	19.156,85	20.324,28	19.437,89	20.016,05
Despesa com pessoal	9.934,47	10.353,20	10.735,78	10.626,30	10.454,76
Aposentadorias, reformas e pensões	2.593,81	2.739,87	2.842,64	2.882,13	2.895,64
Vencimentos (Civil e Militar)	5.730,85	5.848,80	6.071,38	6.063,38	5.924,56
Outros	1.609,82	1.764,54	1.821,75	1.680,79	1.634,57
Juros e Encargos	327,57	308,52	350,15	440,62	446,08
Outras despesas correntes	7.955,75	8.495,13	9.238,36	8.370,97	9.115,22
Transf. a municípios	2.866,33	3.184,03	3.095,44	2.947,20	3.111,02
Transf. a entidades privada	837,41	852,96	1.040,59	932,75	977,00
Aplicações Diretas	4.184,19	4.302,88	4.533,90	4.001,08	4.513,13
Outras	67,82	155,27	568,43	489,94	514,07
Despesas de Capital	3.839,08	3.868,23	5.300,13	3.422,67	3.250,86
Investimentos	2.745,08	2.803,21	4.088,62	2.563,12	2.172,57
Amortização da dívida	910,79	660,49	700,87	732,70	846,78
Outras	183,20	404,54	510,64	126,85	231,52
Despesa Total	22.056,88	23.025,08	25.624,41	22.860,56	23.266,92

Fonte: STN/SISTN. Elaboração própria.

O principal componente da redução da despesa do Governo cearense foi a queda da despesa de capital que, entre os anos de 2012 e 2016, redução de 15,3%, em idêntico período a despesa corrente cresceu 9,9%. É interessante observar que esses dois tipos de despesas cresceram até o ano de 2014, e tiveram uma redução significativa em 2015, porém, em 2016, as despesas correntes aumentaram e as despesas de capital continuaram caindo. Detendo-se no ano de 2016, constata-se que a despesa orçamentária e corrente aumentaram 1,8% e 2,9%, respectivamente, enquanto as despesas de capital foram reduzidas em 5,0%.

Entre as despesas de capital deve-se destacar o comportamento das rubricas investimentos e amortizações da dívida, considerando-se o período de 2012 a 2016 constata-se que elas foram reduzidas em 20,9% e 7,0%, respectivamente. Dado esses

números, é possível supor que um importante componente do ajuste fiscal do Estado, no período em análise, foi a redução da despesa de investimentos.

Quanto às despesas correntes, constata-se, ainda na Tabela 5.2, que houve, entre 2012 e 2016, um crescimento 5,2% das despesas com pessoal, sendo esse desempenho justificado, principalmente, pelo incremento de 11,6% das despesas com aposentadorias, já os vencimentos aumentaram 3,4% no período em análise. Esse fato será abordado com mais detalhes adiante.

Os gastos com pagamento de juros cresceram, entre 2012 e 2016, 36,2%, sendo o incremento verificado entre 2014 e 2015 o mais significativo do período. Esse crescimento é decorrente de dois fatores, sendo o primeiro o incremento da dívida pública e a variação cambial no período. Por fim, ressalte-se ainda o crescimento das transferências aos municípios e para entidades privadas com e sem fins lucrativos, que apresentaram crescimento, entre 2012 e 2016, de 8,5% e 16,7%, respectivamente.

Complementando as informações constantes na Tabela 5.2, e de forma similar a análise das receitas, optou-se pela apresentação de alguns indicadores sobre o comportamento das despesas orçamentárias do Governo do Ceará. Dessa forma, foram escolhidos três grupos de indicadores para analisar a composição do gasto orçamentário do Estado: o comportamento do gasto com pessoal, como proporção da despesa corrente; a composição das despesas de capital; e o financiamento das despesas de capital do Ceará.

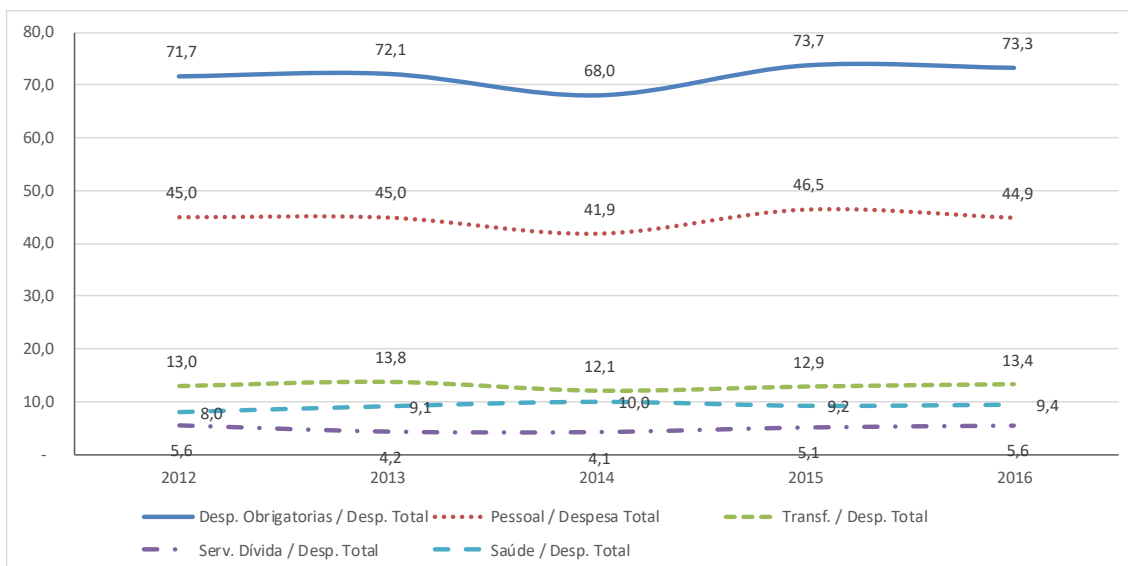
O primeiro grupo de indicadores, o da composição do gasto orçamentário, busca mensurar o nível de gasto obrigatório do orçamento do Estado, sendo considerado como obrigatórios os gastos com pessoal, juros e encargos, as transferências aos municípios e as amortizações da dívida, sendo o indicador calculado pela seguinte fórmula:

$$\text{Obrigatório} = 100 * \frac{\text{Dep. com Pessoal} + \text{Juros e Encargo} + \text{Transf. aos Municípios} + \text{Amort. Dívidas} + \text{Gastos Saúde}}{\text{Despesa Total}}$$

Destaque-se que dessa análise foram excluídos os gastos vinculados as receitas do Estado (notadamente as despesas com educação), pois, não foi possível identificar os gastos com pessoal dessas duas áreas, assim considerá-los levariam a uma dupla contagem do gasto. Adicionalmente foi apresentado o comportamento de cada um dos itens destacados no cálculo do indicador.

Os resultados obtidos pelo cálculo do indicador dos gastos obrigatórios são apresentados na Figura 5.3. Como pode ser observado na referida Figura a despesa obrigatória do Governo do Estado oscilou entre 68% e 74%, no período de 2012 a 2016, sendo o principal componente dessas despesas o gasto com pessoal, respondendo por 45%, em média, das despesas totais. Já as transferências aos municípios têm representado, em média, 13,0% das despesas totais. As despesas com Saúde, por sua vez, representam algo em torno de 9,5% da despesa total. Por fim, o serviço da dívida, juros, encargos e amortizações, representam, em média, menos de 5% da despesa orçamentária do Ceará.

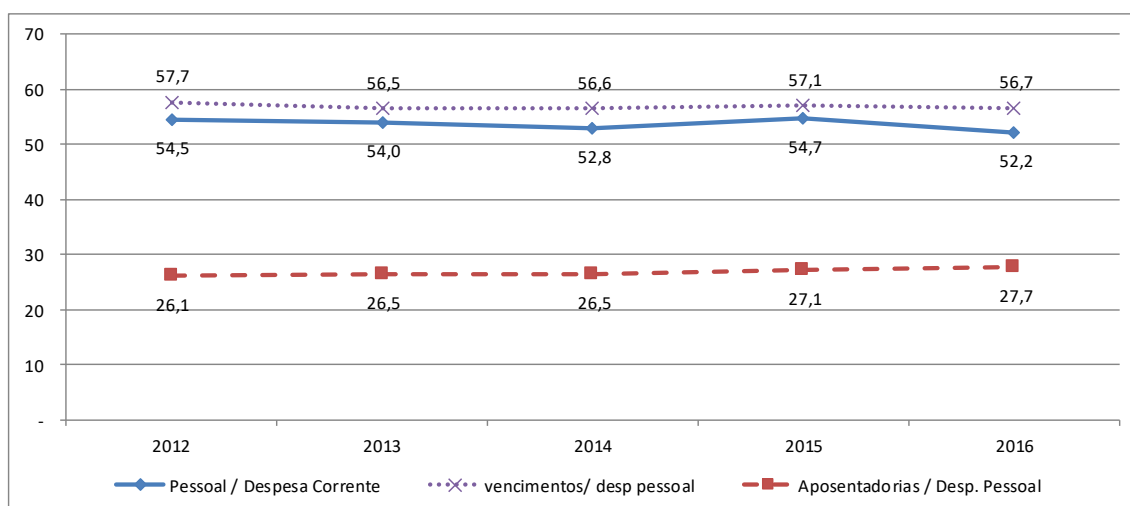
Figura 5.3: Despesas Obrigatórias e sua Composição em Relação a Despesa Total (%)



Fonte: STN/SISTN. Elaboração própria.

Quanto à despesa com pessoal, ver os dados da Figura 5.4, observa-se que sua participação nos gastos correntes manteve-se praticamente constante, entre os anos de 2012 e 2016, haja vista que sua participação oscilar entre 52,0% e 54,5% das despesas correntes do Estado. Entretanto ao analisar-se a composição do gasto com pessoal, verifica-se que está havendo uma mudança nas participações relativas, dado que houve uma redução nos gastos com vencimentos de pessoal ativo e um crescimento no gasto com o pagamento de aposentadorias. Assim observa-se, na Figura 5.4, que a despesa com vencimentos declinou de 57,7% da despesa com pessoal, em 2012, para 56,7%, em 2016. Já a despesa com aposentadorias cresceu de 26,1% das despesas com pessoal, em 2012, para 27,7%, em 2016.

Figura 5.4: Despesa de Pessoal em Relação a Despesa Corrente (%)



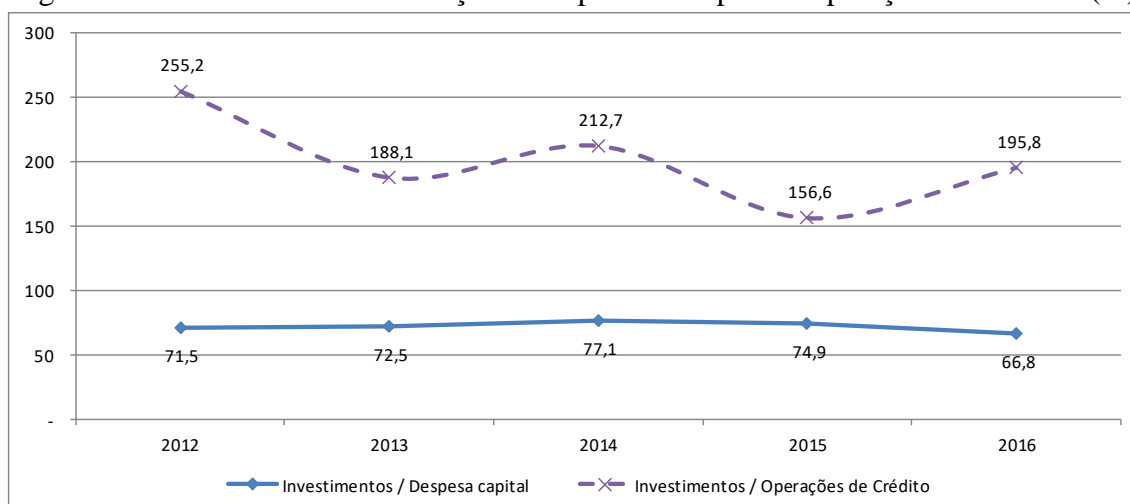
Fonte: STN/SISTN. Elaboração própria.

É interessante observar que essa mudança da composição no gasto com pessoal pode representar uma importante pressão de despesas para o Governo estadual, dado que se adota no regime previdenciário do Estado o sistema de repartição, ou seja, a contribuição daqueles que estão na ativa financiam o pagamento dos proventos dos

aposentados e, caso ocorram, *déficits* previdenciários devem ser cobertos pelo Tesouro Estadual.

O terceiro grupo de indicadores dos gastos orçamentários permite analisar a composição dos gastos de capital $\left(\frac{100 \cdot \text{investimentos}}{\text{Despesas de Capital}}\right)$ e como está sendo financiado os investimentos realizados pelo Estado $\left(\frac{100 \cdot \text{Investimentos}}{\text{Operações de Crédito}}\right)$, os dados são apresentados na Figura 5.5. Como pode ser observado na referida Figura as despesas com investimentos reponderam, no período em análise, por cerca de 73,0% da despesa de capital do Estado. Já seu financiamento, em 2012, ocorreria principalmente com recursos próprios do Estado, já que eles correspondiam a 255% do valor das operações de Crédito do Estado⁷. Entretanto, em 2015, observa-se que a realização de investimentos estava mais dependente da obtenção de recursos de terceiros, dado que os investimentos, nesse ano, correspondiam a 156% das operações de crédito. Já em 2016, houve uma ligeira melhora desse indicador sem, no entanto, superar o nível observado em 2014.

Figura 5.5: Investimentos em Relação a Despesa de Capital e Operações de Crédito (%)



Fonte: STN/SISTN. Elaboração própria.

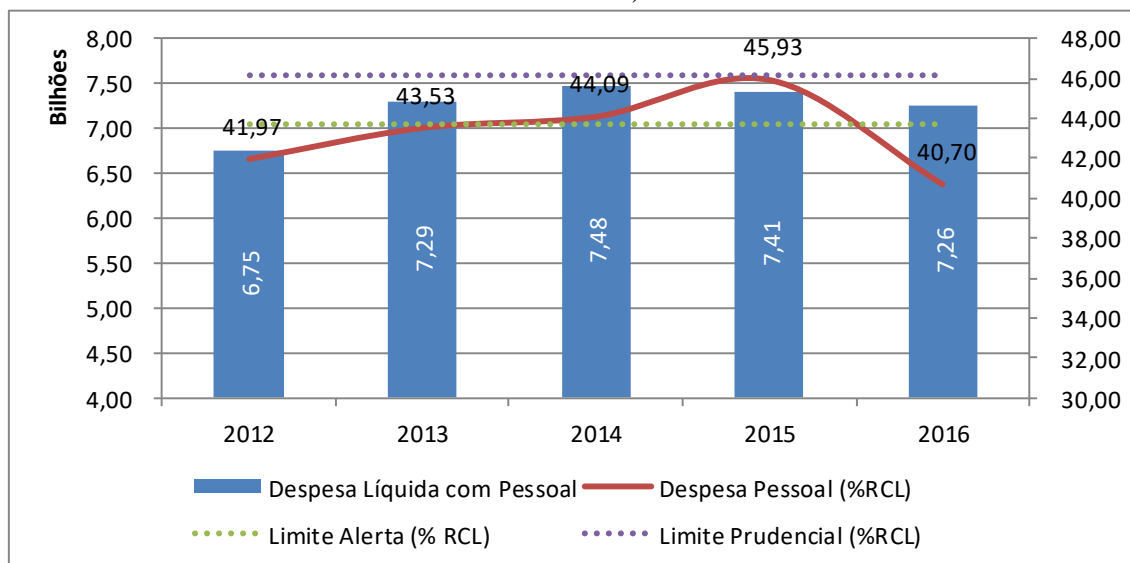
5.4 Indicadores da LRF⁸

O terceiro grupo de indicadores fiscais analisados nesse capítulo são aqueles elencados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que são os limites com gasto de pessoal, os gastos com o serviço da dívida e o limite de endividamento do Estado. Assim, na Figura 5.6, são apresentados tanto a despesa líquida com pessoal como sua proporção relativamente a RCL do Estado.

⁷ Uma interpretação alternativa para esse indicador é que para cada R\$256,00 de despesas com investimentos houve R\$ 100,00 de operações de crédito. Quanto maior esse indicador menor seria a dependência de recursos de terceiros para realizar investimentos.

⁸ Não foi incluída nessa análise as despesas com pessoal dos poderes legislativo e judiciário pois elas não estavam disponíveis nem no site da SEFAZ-Ce nem no da Secretária do Tesouro Nacional.

Figura 5.6: Despesa com Pessoal do Poder Executivo do Estado do Ceará (R\$ de Dez/2016)



Fonte: SEFAZ. Elaboração própria.

Como pode ser observado na Figura 5.6, a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo Estadual cresceu entre os anos de 2012 e 2014, e caiu nos anos de 2015 e 2016, quando foi de, aproximadamente, R\$7,3 bilhões. Por outro lado, quando se considera sua proporção com relação à RCL, observa-se um crescimento até o ano de 2015, quando atingiu o patamar de 45,9% da RCL, e uma significativa . Nesse sentido, constata-se que a despesa líquida com pessoal ultrapassou, em 2014, seu limite de alerta e, em 2015, aproximou-se do limite prudencial.

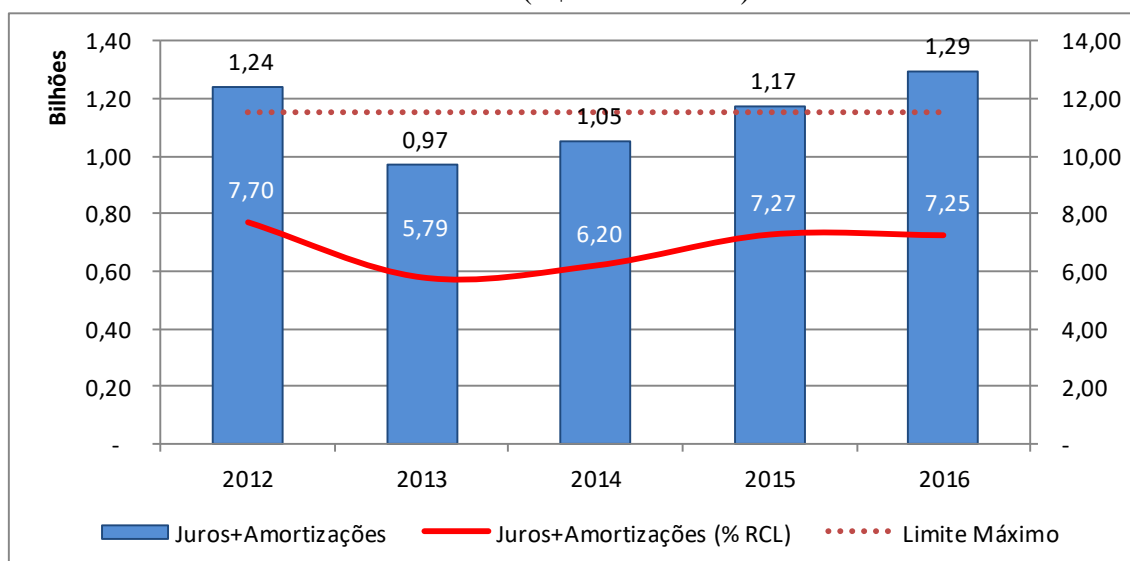
Quanto ao comportamento da despesa líquida de pessoal, relativamente a RCL, em 2016, deve-se mencionar que esse resultado foi consequência de dois fatos, sendo o primeiro o significativo incremento da RCL por receitas não recorrentes, que foi mencionado acima. O segundo fato foi a não concessão de reajuste salarial para os funcionários servidores públicos estaduais em 2016, como a inflação acumulada pelo IPCA, em 2015, foi superior a 10% compreende-se, facilmente, que manutenção do valor nominal dos salários em 2016 contribuiu de forma significativa para a redução da despesa com pessoal nesse ano.

O segundo indicador analisado é o comprometimento anual com pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida consolidada, cujo limite foi estabelecido pela Resolução 43/2001 do Senado Federal, e não pode exceder 11,5% da RCL. Como pode ser constatado na Figura 5.7, essa despesa alcançou valor máximo, de 7,7% da RCL, no ano de 2012, entretanto esse valor cresceu entre os anos de 2013 e 2015, alcançando 7,27% da RCL, ficando estável no ano de 2016. Quanto aos valores pagos, constata-se o crescimento do pagamento das amortizações entre os anos de 2013 e 2016, quando foram desembolsados R\$ 1,3 bilhão.

De uma forma geral, pode-se afirmar que a despesa com juros e amortizações está bem distante do limite estabelecido pela Resolução do Senado, sendo parte de seu

crescimento decorrente do aumento da dívida consolidada do Estado, que será analisada a seguir.

Figura 5.7: Despesas com Pagamento de Juros e Amortizações do Governo do Estado do Ceará (R\$ de Dez/2016)

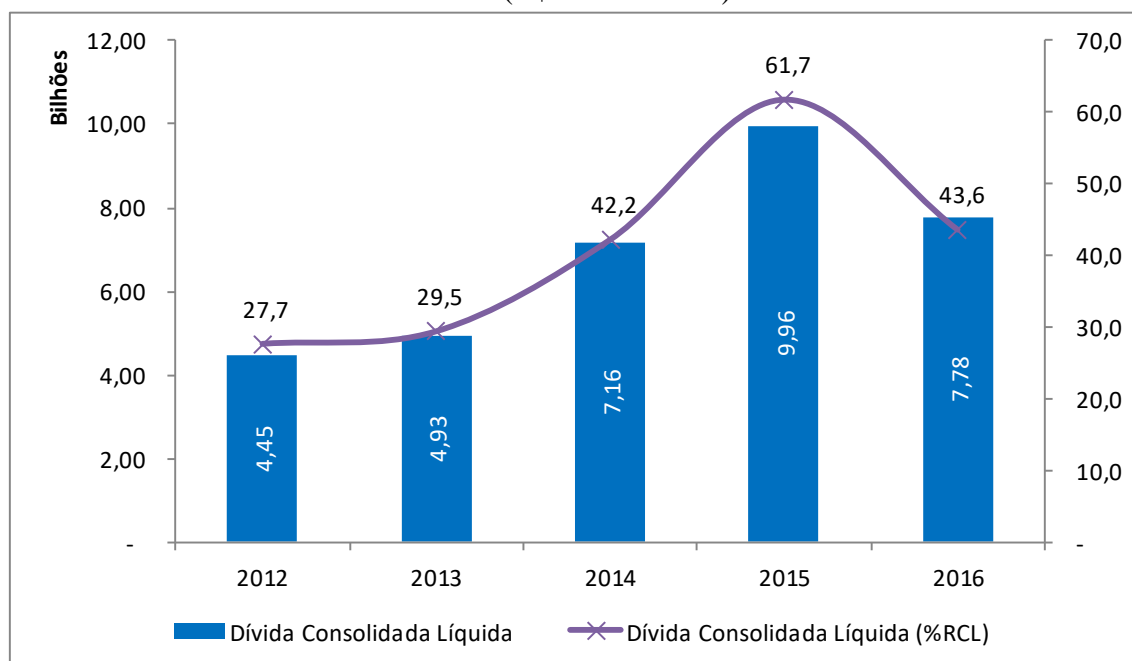


Fonte: SEFAZ. Elaboração própria.

Por fim, o último indicador analisado, a dívida consolidada líquida do Estado, observa-se, pela inspeção da Figura 5.8, que ela cresceu de 27,7% da RCL, em 2012, para 61,7% da RCL, em 2015, sendo reduzida, em 2016, para 43,6%. Como o limite, estabelecido na LRF, é de 200% da RCL constata-se que o Estado possui capacidade de expandir sua dívida pública e, como observado anteriormente, garantir recursos para a realização de investimentos pelo Governo estadual. Quanto ao valor da dívida consolidada líquida, observa-se que ela era de R\$4,5 bilhões, em 2012, e aumentou para R\$7,8 bilhões, em 2016.

Relativamente à redução da dívida consolidada líquida, em relação à RCL, em 2016, deve-se notar que o crescimento da RCL, nesse ano, devido as receitas não recorrentes influenciou nesse resultado, assim não se pode atribuir esse decréscimo apenas a queda da dívida consolidada.

Figura 5.8: Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida do Governo do Estado do Ceará (R\$ de Dez/2016)



Fonte: SEFAZ. Elaboração própria.

5.5 Considerações Finais

Como pôde ser observado nesse capítulo, as receitas orçamentárias do Governo do Estado do Ceará dependem principalmente das receitas próprias, ou seja, daquelas arrecadadas diretamente pelo aparato público estadual. Porém deve-se ressaltar que há, ainda, uma significativa dependência de recursos transferidos pelo Governo Federal.

Pelo lado faz receitas, o bom desempenho na arrecadação, em 2016, foi um fato positivo para o Estado, entretanto foi observada a influência de receitas não recorrentes nesse resultado. Como não se espera, ao menos em um futuro previsível, que novos fatos imprevistos influenciem positivamente a arrecadação estadual pode-se esperar, para os próximos anos, um desempenho abaixo do verificado em 2016.

Foi identificado, ainda nesse capítulo, dois fatos quanto ao comportamento das despesas orçamentárias do Estado, sendo o primeiro a despesa com pessoal estar mantendo-se, proporcionalmente as receitas correntes, em níveis mais ou menos estáveis, isto é, dentro dos limites preconizados pela LRF. Entretanto, identificou-se uma tendência gradual na composição do gasto com pessoal, dada a elevação das despesas com inativos e a redução nas despesas com vencimentos dos ativos.

O segundo fato, mencionado acima, é que tanto as despesas com investimentos, desde 2014, estão sendo reduzidas e que, por todo o período de 2012 a 2016, os gastos com investimentos estão mais dependentes das operações de crédito, isto é, os investimentos estaduais estão sendo cada vez menos financiados por recursos próprios. Complementarmente, constatou-se que o aumento no nível de endividamento do Estado nos últimos cinco anos.

6 Comparação com Outros Estados

6.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar e comparar a gestão financeira dos estados e o Distrito Federal por meio de alguns indicadores. A definição dos indicadores foi realizada por meio da verificação de boletins publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e de outras entidades públicas. O cálculo desses indicadores foi obtido através dos exames realizados nos demonstrativos integrantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e seus respectivos anexos, dos anos de 2012 e 2016, publicados no site da STN.

Devido aos problemas financeiros que os entes da federação vêm passando, foram escolhidos indicadores que estavam relacionados com a liquidez, execução de despesas, planejamento e arrecadação. Com isso, foram elegíveis os indicadores de autonomia financeira, dependência fiscal, liquidez, rigidez das despesas e planejamento. A seguir serão apresentados os indicadores citados com suas respectivas definições. Logo depois serão apresentados os gráficos e as análises dos mesmos. Finalmente, são apresentadas as principais conclusões obtidas.

6.2 Definições dos Indicadores Analisados⁹

O primeiro indicador a ser analisado neste capítulo é o de Autonomia Financeira, que demonstra a relação entre a Receita Tributária e a Receita Corrente do ente da federação. Terá autonomia financeira o ente da federação que instituir e arrecadar seus próprios tributos, podendo assim, dispor de recursos suficientes para aplicá-los da forma que melhor lhe convir, desde que respeite as limitações constitucionais.

No caso quanto mais essa relação se aproximar de 1,00 mais a base tributária de um ente federativo pode ser considerada robusta, reduzindo sua dependência das transferências da União. Para calcular o indicador foi utilizada a fórmula a seguir:

$$\textit{Autonomia Financeira} = \textit{Receita Tributária} / \textit{Receita Corrente}$$

O indicador de Dependência Fiscal é calculado utilizando a Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE) em relação à Receita Corrente. O objetivo desse indicador é verificar o grau de dependência da Receita com Transferência Corrente referente ao FPE para financiamento de suas despesas.

Os recursos provenientes dos FPE em relação à Receita Corrente representam a dependência fiscal do ente da federação. Nessa relação quanto mais se aproximar de 1,00 revela sua dependência das transferências da União.

O uso das transferências do FPE é um instrumento que possibilita a redução das disparidades que ocorrem entre os entes da federação, porém o elevado grau de

⁹ As definições apresentadas foram elaboradas com base em STN (2016), com algumas adaptações.

dependência pode acarretar uma acomodação que induz a uma ineficiência na arrecadação. A Lei Complementar nº 123/2013 alterou a divisão do FPE, que até 2015 era de 85% para as regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste e de 15% para o Sul e Sudeste, a partir de 1º de janeiro de 2016, quando passou a vigorar uma nova regra de distribuição. Com isso, a análise comparativa entre 2012 e 2016 ficou prejudicada, pois alguns estados passaram a receber um pouco mais e outros menos, como por exemplo o Ceará que recebia um percentual de 7,3369% (até 2015) e recebeu 6,6742% em 2016. Já o estado do Rio de Janeiro que recebeu o percentual de 1,5277% até 2015, obteve em 2016 o percentual de 3,0410%. Para calcular o indicador foi utilizada a fórmula a seguir:

$$\text{Dependência Fiscal} = \frac{\text{Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal}}{\text{Receita Corrente}}$$

Já o indicador de Liquidez evidencia a situação financeira do ente da federação medindo a capacidade dos itens monetários de arcar com as despesas liquidas, assim, para cada R\$ 1,00 de despesas, quanto o ente tem de caixa para fazer frente ao seu pagamento. Esse indicador pode ser utilizado como uma medida de segurança financeira a medida que se apresenta acima de 1,00, se revelando capaz de saldar todos os seus compromissos. Para calcular esse indicador foi utilizada a seguinte fórmula:

$$\text{Liquidez} = \frac{\text{Disponibilidade de Caixa Líquida}}{\text{Despesa Mensal Liquidada Média}}$$

O enfoque do indicador de Rigidez das Despesas tem como objetivo identificar a flexibilidade das Despesas de Custeio em relação à Despesa Total. Consideram-se como Despesas de Custeio os Gastos com Pessoal, o Serviço da Dívida (juros, encargos financeiros e amortizações) e Outras Despesas Correntes. Quanto mais esse indicador se aproximar de 1,00, mais preocupante será, pois, demonstra uma menor flexibilidade fiscal, que é necessária em momentos de crise como o atual. Para calcular o indicador foi utilizada a fórmula a seguir:

$$\text{Rigidez das Despesas} = \frac{\text{Despesas de Custeio}}{\text{Despesa Total}}$$

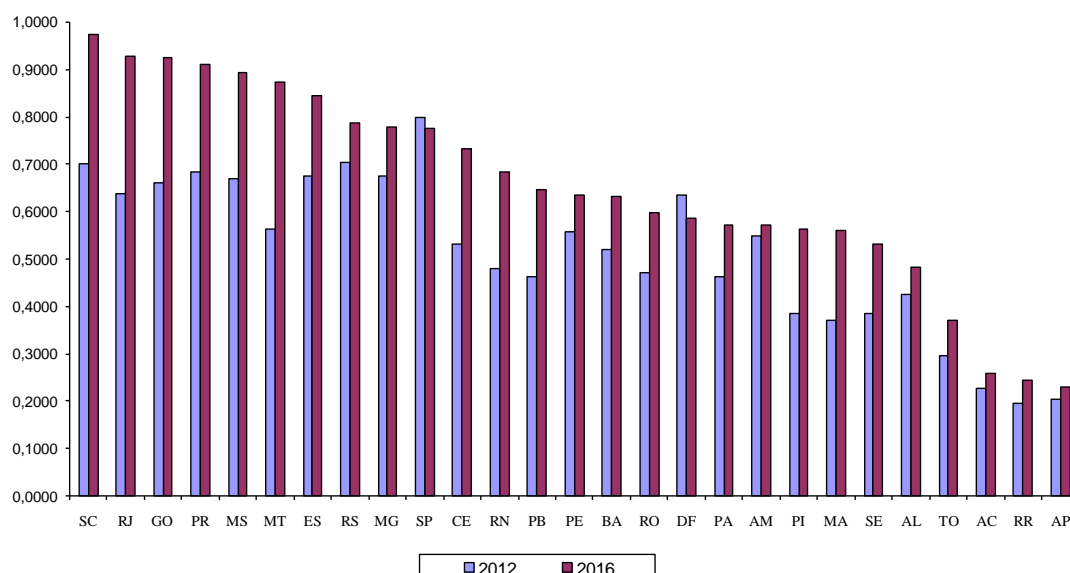
Finalmente, o indicador de Planejamento analisa as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em relação à Despesa Total revelando à qualidade do planejamento, pois, quanto maior for esse indicador, maior será a fragilidade no controle das despesas orçamentárias. As Despesas de Exercícios Anteriores ocorreram em outros exercícios e não foram registradas no momento da sua ocorrência, nem utilizaram o orçamento. Para calcular o indicador foi utilizada a fórmula a seguir:

$$\text{Planejamento} = \frac{\text{Despesa de Exercícios Anteriores}}{\text{Despesa Total}} \times 100\%$$

6.3 Análise dos Indicadores

Os resultados do indicador de Autonomia Financeira para as unidades da federação brasileira nos anos de 2012 e 2016 são apresentados com a ajuda do Figura 6.1.

Figura 6.1: Indicador de Autonomia Financeira – 2012 e 2016¹⁰



Fonte: STN. Elaboração própria.

A Figura 6.1 mostra que os estados do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins apresentaram em 2012 indicadores de autonomia abaixo de 0,30 e somente Tocantins demonstrou uma considerável melhora em 2016, conforme a Tabela 6.1, a seguir:

Tabela 6.1: Indicador de Autonomia Financeira – Estados em Pior Situação – 2012 e 2016

Estados	2012	2016
TO	0,29735	0,37068
AC	0,22836	0,25761
RR	0,19624	0,24444
AP	0,20502	0,23014

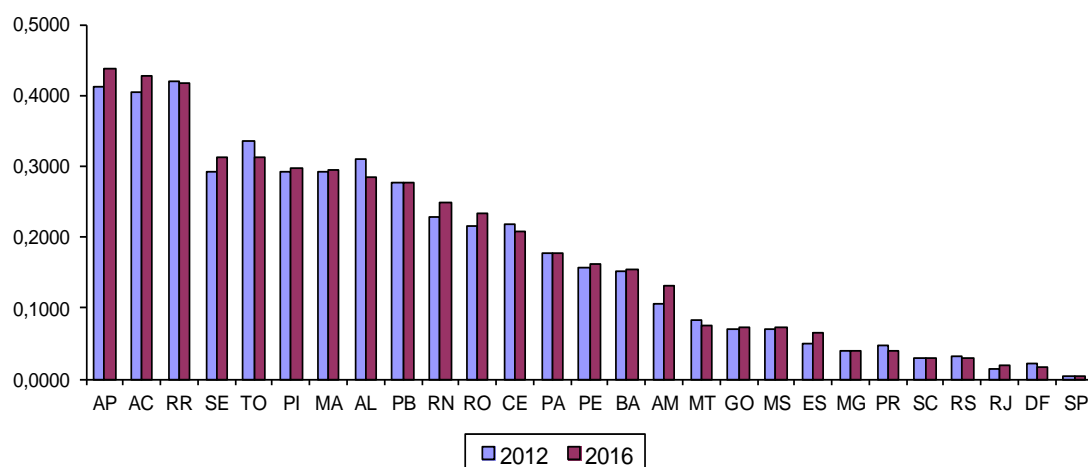
Fonte: STN. Elaboração própria.

A situação apresentada acima é preocupante, pois, esses entes devem apresentar uma elevada dependência de recursos da União. E, ainda, existe um grupo de estados, concentrados principalmente nas regiões Sul e Sudeste que apresentam uma autonomia acima de 0,60 e em alguns casos chegando muito próximo a 1,00, como Santa Catarina com 0,9755 em 2016.

¹⁰ Os estados foram ordenados de acordo com os valores do indicador em 2016, do maior para o menor. A mesma lógica será utilizada nos outros gráficos desse capítulo.

Os resultados do indicador Dependência Fiscal para os estados brasileiros e o Distrito Federal durante os anos de 2012 e 2016 são ilustrados na Figura 6.2.

Figura 6.2: Indicador de Dependência Fiscal – 2012 e 2016



Fonte: STN. Elaboração própria.

O Gráfico 6.2 reflete a dependência dos entes da federação em relação às transferências do FPE demonstrando que os mais afetados foram Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, conforme a Tabela 6.2, a seguir:

Tabela 6.2: Indicador de Dependência Fiscal – Estados em Pior Situação – 2012 e 2016

Estados	2012	2016
AP	0,4112	0,4369
AC	0,4055	0,4273
RR	0,4188	0,4179
SE	0,2928	0,3127
TO	0,3344	0,3121

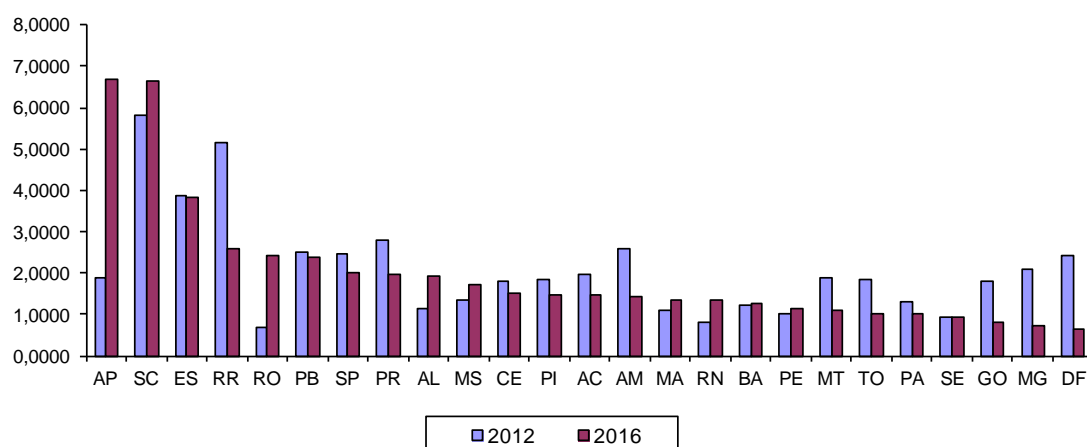
Fonte: STN. Elaboração própria.

Essa dependência é preocupante, pois, com a redução de arrecadação que a União vem passando reflete na arrecadação desses estados podendo agravar seus resultados fiscais. Assim, esses estados devem procurar alternativas internas de melhorar a sua arrecadação para a redução dessa dependência, além do controle dos seus gastos públicos.

E, ainda, outros estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (além dos citados na Tabela 6.2) apresentaram uma dependência abaixo de 0,30 e os estados das regiões Sul e Sudeste, como suas participações no FPE são irrelevantes, seus indicadores estão abaixo de 0,01.

Os resultados do indicador de Liquidez para as unidades da federação brasileira nos anos de 2012 e 2016 são apresentados com a ajuda da Figura 6.3.

Figura 6.3: Indicador de Liquidez – 2012 e 2016



Fonte: STN. Elaboração própria.

Os estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul não apresentaram os dados da disponibilidade de caixa, por isso, não serão avaliados. Então, com a análise do Gráfico 6.3 pode-se perceber que o estado de Santa Catarina apresentou o maior índice de liquidez no ano de 2012 (5,8026) e o segundo maior em 2016 (6,6323), sendo superado neste ano apenas pelo estado do Amapá, com um índice de 6,6828 (em 2012, o seu índice de liquidez era de 1,8697), ambos revelando uma alta capacidade de financiar suas despesas.

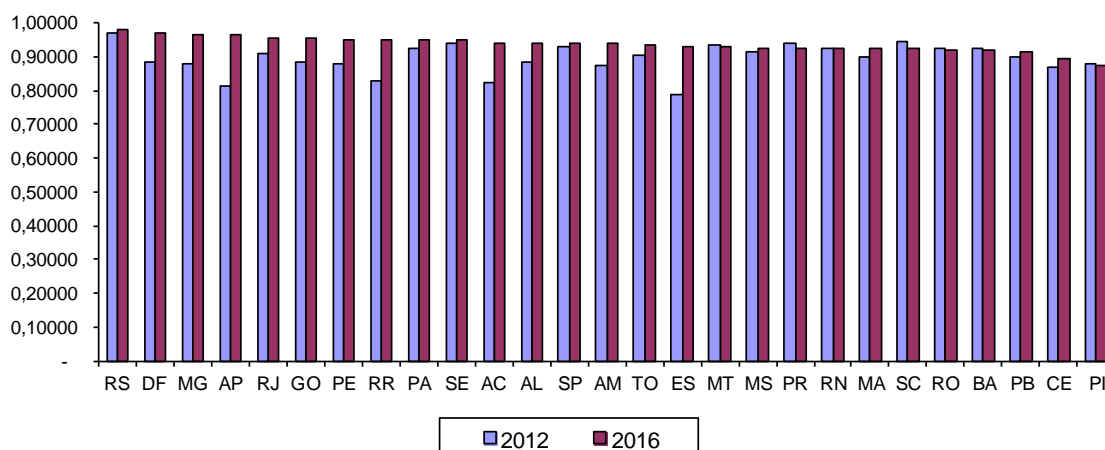
Alguns estados apresentaram reduções que podem comprometer a capacidade financeira para saldar seus compromissos, com foi o caso do Distrito Federal que passou de 2,4214 em 2012 para 0,6324 em 2016. Essa redução se torna mais preocupante, pois, para cada R\$ 1,00 despesa, apresenta apenas em média R\$ 0,6324 de recursos para pagamento. Assim, exigirá um maior planejamento para o fluxo de caixa para reduzir a possibilidade de atrasar alguns compromissos.

E, ainda, ocorreram também outras alterações menos preocupantes, mas que chamam a atenção. Em Roraima o indicador em 2012 era de 5,1466 e passou para 2,5656 em 2016, e quando se analisa os dados verifica-se que isso foi ocasionado por uma elevada redução nas disponibilidades, que se impõe uma maior atenção aos gastos. Já no Amapá, que como foi mencionado antes, passou de 1,8697 em 2012 para 6,6828 em 2016, quando se verificam os seus dados, as disponibilidades apresentaram um incremento maior que as despesas, que se pode verificar se foi ocasionada por aumentos na arrecadação ou por falta da contabilização de despesas.

Por fim, os entes da federação devem estar atentos para sua situação financeira acompanhando sempre a evolução dos itens monetários em relação a suas despesas para que não ocorram dificuldades ou incapacidades de liquidação dos seus compromissos assumidos, o que pode gerar uma insegurança financeira perante os credores.

Em seguida, com a ajuda da Figura 6.4, são apresentados os resultados do indicador de Rigidez das Despesas para os estados brasileiros e o Distrito Federal nos anos de 2012 e 2016.

Figura 6.4: Indicador de Rigidez das Despesas - 2012 e 2016



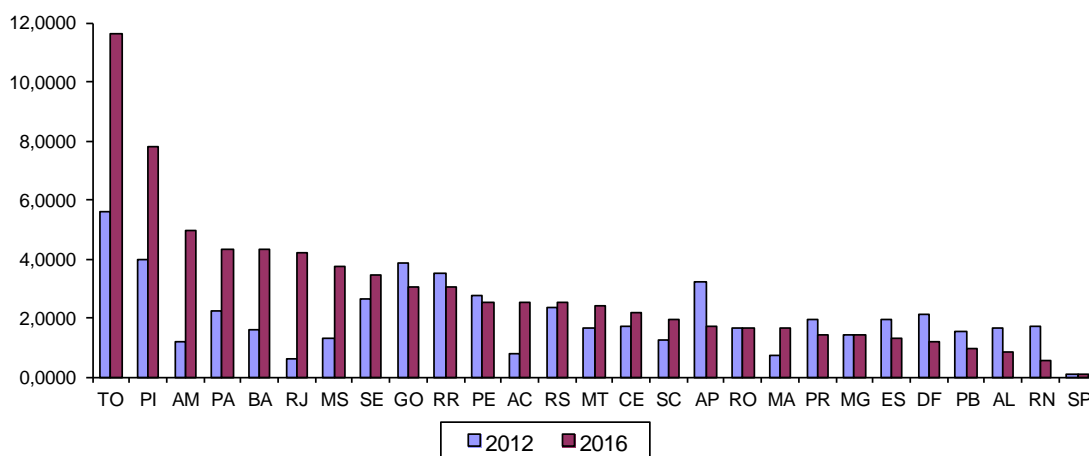
Fonte: STN. Elaboração própria.

Comparando o indicador de rigidez nos anos 2012 e 2016 verifica-se que no primeiro ano cerca de doze entes apresentavam índice abaixo de 0,90. Já quando se analisa o ano de 2016, constata-se que apenas dois entes apresentam indicador abaixo de 0,90 (Piauí, com 0,8722, e o Ceará, com 0,8967), enquanto que os demais entes apresentaram alto nível de rigidez.

E, ainda, constatou-se que em alguns entes esse indicador ficou muito próximo de 1,00, como foi o caso do Distrito Federal, com 0,9710 e Rio Grande do Sul com 0,9809. Esse quadro é preocupante, demonstrando um comprometimento das receitas com as despesas de custeio, o que acaba reduzindo sua margem para investimentos. Esse problema pode ser decorrente do crescimento contínuo de gastos obrigatórios que tem como consequência o enrijecimento da estrutura orçamentária.

Finalmente, na Figura 6.5, encontram-se os resultados para os anos de 2012 e 2016 do indicador de Planejamento das unidades da federação brasileira.

Figura 6.5: Indicador de Planejamento (%) – 2012 e 2016



Fonte: STN. Elaboração própria.

Na Figura 6.5 merece destaque o ano de 2016, no qual alguns estados apresentaram indicadores elevados e bem superiores ao ano anterior, conforme a Tabela 6.3, a seguir:

Tabela 6.3: Indicador de Planejamento – 2012 e 2016

Estados	2012	2016
TO	5,62469	11,62143
PI	3,95085	7,80731
BA	1,60494	4,31695
AM	1,19325	4,96928
RJ	0,60311	4,22992

Fonte: STN. Elaboração própria.

O comportamento dos indicadores da Tabela 6.3 denota uma falta de planejamento e uma fragilidade no controle das despesas orçamentárias. E, ainda, em alguns casos o DEA pode ser utilizado como artifício para maquiar os resultados fiscais.

6.4 Considerações Finais

Nesse capítulo foram analisados e comparados indicadores de gestão (arrecadação, liquidez, execução de despesas e planejamento) dos Estados e do Distrito Federal no anos de 2012 e 2016.

Nos indicadores relacionados à arrecadação, verificou-se a autonomia e a dependência de recursos. Analisando esses indicadores constatou-se que alguns entes, principalmente da Região Norte (Acre, Amapá e Roraima) apresentaram uma baixa autonomia e uma elevada dependência dos recursos provenientes da União, como a transferências e convênios. Já o Ceará, em ambos os anos, apresentou posições intermediárias nos dois indicadores, evidenciando certa autonomia financeira e uma menor dependência da União, em comparação a outros entes da federação.

No indicador de liquidez a preocupação foi a capacidade de pagamento, onde se pode verificar que os estados do Amapá e de Santa Catarina se destacaram em 2016, apresentando as melhores situações financeiras e revelando alta capacidade de financiar suas despesas. Já o Ceará, tanto em 2012 como em 2016, não apresentou valores tão elevados, mas ainda assim sua liquidez permaneceu acima de 1,00 em ambos os anos, o que é favorável.

Já para os entes que apresentaram um indicador abaixo de 1,00, como o caso do Distrito Federal, exigir-se-á um maior planejamento para o fluxo de caixa para reduzir a possibilidade de atrasar alguns compromissos. Assim, esse indicador demonstra que os entes da federação devem estar atentos para sua situação financeira acompanhando sempre a evolução dos itens monetários em relação a suas despesas para que não ocorram dificuldades ou incapacidades de liquidação dos compromissos assumidos, que irão gerar uma insegurança financeira perante os credores.

No indicador de Rigidez das Despesas foi verificado que a maioria dos entes apresentou indicador acima de 0,90, demonstrando um comprometimento das receitas

com as despesas de custeio, ficando sem margem para investimentos, como foi o caso do Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Esse problema pode ser decorrente de crescimentos contínuo de gastos obrigatórios que tem como consequência o enrijecimento da estrutura orçamentária. Já o Ceará apresentou valores abaixo de 0,90, ficando entre os mais baixos do país em ambos os anos, demonstrando uma maior capacidade relativa de financiar seus investimentos com recursos próprios.

Por fim, no indicador de Planejamento, que analisa as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em relação à Despesa Total, foi revelado que alguns estados apresentaram indicadores elevados em 2016 e bem superiores aos de 2012, como por exemplo, Tocantins, denotando uma falta de planejamento e fragilidade no controle das despesas orçamentárias. O Ceará também apresentou valores desfavoráveis para esse indicador em ambos os anos analisados.

Portanto, com base nos indicadores apresentados, pode-se constatar a necessidade de um melhor planejamento e um maior controle na execução do mesmo, para que o ente (incluindo o Ceará) consiga se precaver das adversidades que irão sempre existir, tais como a redução de receitas (próprias e transferências) e o aumento das despesas (custeios e investimentos) para atender demandas da sociedade.

7 Situação fiscal dos municípios cearenses

7.1 Introdução

O sistema federativo brasileiro adotado em 1988 estabelece que a provisão de bens e serviços públicos deve ser dividida entre a União, os Estados e os Municípios. Relativamente a esses últimos, foi atribuída, no Artigo 30 da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de prestar, de forma direta ou não, serviços públicos de interesse local, como coleta de lixo, transporte coletivo, programas de ação infantil e ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde.

Para financiar tais gastos foi estabelecido um conjunto de impostos e de transferências da União e dos Estados em favor dos Municípios brasileiros, sendo fixados alguns limites mínimos, para gastos com educação (25%) e saúde (15%), que as administrações locais deveriam obedecer.

É interessante observar que os teóricos do federalismo, como Tiebout (1956), por exemplo, advogam que a provisão de bens públicos, por governos locais, permitiria uma maior eficiência no gasto público, dado que os indivíduos que residem nas localidades poderiam optar pelos serviços que lhes proporcionariam maior bem estar. No entanto, mais recentemente Rodden (2003) observa que nos países federativos em que as receitas dos governos locais provêm principalmente de transferências do poder central, há uma maior probabilidade desses governos comportarem-se de forma ineficaz. Isso se deve, dentre outras causas, ao fato do cidadão perceber apenas o benefício da provisão de bens pelo poder público local, dado que não contribuiu, com o pagamento de impostos, para o seu financiamento. Este comportamento seria um estímulo para os governantes expandirem os gastos públicos, dado essa miopia dos eleitores.

Nesse sentido, no ano de 2000, foi estabelecido no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cuja pretensão maior era a regulação da gestão fiscal da União, dos Estados e Municípios, sendo estabelecidas diversas limitações a gastos com pessoal, endividamento público, renúncias de receitas dentre outras. Vale ressaltar que esses limites somam-se àqueles já estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Assim, pretende-se neste estudo analisar a situação fiscal dos municípios cearenses, dando-se especial atenção aos limites estabelecidos tanto na LRF como na Constituição Federal, identificando, de uma forma geral, possíveis pontos que poderiam estar contribuindo para comprometer os resultados fiscais dessas unidades subnacionais.

Nessa tarefa são empregados, basicamente, alguns indicadores fiscais que descrevem a situação em que os municípios se encontram e, de forma complementar, são apresentados alguns gráficos de dispersão e tabelas descritivas na tentativa de identificar, de forma preliminar, alguma tendência no comportamento dos municípios cearenses.

Dessa forma, optou-se por organizar este ensaio em três seções, além desta introdução. Na primeira são expostos os indicadores utilizados para identificar a capacidade de financiamento dos gastos públicos e, concomitantemente, são apresentados os resultados encontrados. Na

segunda, apresentam-se os indicadores de despesas e discorre-se sobre os resultados. Na terceira, e última, seção são elencadas as considerações finais desta análise.

As informações municipais analisadas relativas às finanças públicas são dos 2012 e 2016, obtidas no banco de dados denominado Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto que as de população são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

7.2 A Capacidade de Financiamento dos Gastos Públicos Municipais

Os gastos municipais são financiados, principalmente, pela receita tributária própria e pelas transferências correntes. Relativamente às receitas de transferências, deve-se destacar que uma fração delas são decorrentes de receitas compartilhadas com a União ou com o estado, ou seja, uma parcela dos impostos, como o ICMS, o IPVA ou o ITR, arrecadados pelo Estado ou União são compartilhados com o município onde ocorreu o fato gerador.

Nesse sentido, pode-se afirmar que parte das transferências recebidas pelo município depende do desempenho de sua economia, tornando parciais análises que considerem apenas sua arrecadação tributária.

Assim, nesta seção, optou-se pelo uso do Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico e a Receita Corrente Líquida *per capita*.

7.2.1 Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico

O Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), proposto pela Fundação João Pinheiro foi criado para a composição o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e cujo objetivo é analisar a capacidade financeira/tributária dos municípios (CARVALHAIS, 2010), ou seja, quanto o município financia os serviços que presta a partir de receitas advindas dos diversos setores econômicos presentes e das atividades de consumo e, ainda dos rendimentos de seus habitantes, o que permite conhecer o nível de desenvolvimento da economia de um município com base na origem de suas receitas. Nesse Indicador, originalmente, são consideradas as receitas decorrentes da base econômica dos municípios, que são as receitas tributárias (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais) e as transferências de ICMS, dividido pelos recursos recebidos pelo FPM, cujo repasse depende, principalmente, do tamanho da população do município. Optou-se, entretanto, por adotar uma versão modificada desse indicador, adicionando-se as receitas patrimoniais e as de serviços, industriais e agropecuárias, mais os valores de algumas transferências estaduais e federais, dado que essas receitas também dependem da base econômica dos municípios. A fórmula de cálculo é apresentada abaixo:

$$IDTE = \frac{RT + RP + RS + TICMS + TIPVA + TIPI + TITR + LK}{FPM}$$

Em que:

RT – são as Receitas Tributárias (IPTU, ISSQN, ITBI, IR, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais);

RP – Receitas Patrimoniais (Alugueis, arrendamentos, etc.);

RS – Receitas de Serviços, industriais e agropecuárias;
TICMS – Transferências da cota parte do ICMS para os municípios;
TIPVA – Transferências da cota parte do IPVA para os municípios;
TIPI – Transferências da cota parte do IPI para os municípios;
TITR – Transferências da cota parte do ITR para os municípios;
LK – Transferências oriundas da Lei Kandir para os municípios;
FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Se o valor do indicador for menor que 100, conclui-se que o município depende mais das transferências do FPM do que as receitas oriundas de sua base econômica e, se for maior que 100, ocorre o contrário. Destaque-se que, nesse último caso, o financiamento das despesas do município depende mais de sua base econômica, isto é, apresenta uma menor dependência das outras esferas de governo (CARVALHAIS, 2010).

O Anexo 7.1 mostra a relação completa dos 184 municípios cearenses com informações como população, IDTE e outros valores relacionados às finanças públicas em 2012 e 2016. Nesse Anexo é possível observar que em 2012, dois municípios (Pereiro e Poranga) não apresentaram à STN informações suficientes para se calcular o IDTE e em 2016, este número aumentou para 11 municípios, quais foram: Abaiara, Alcântaras, Altaneira, Barro, Hidrolândia, Ipaumirim, Jardim, Pacatuba, Pereiro, Poranga e Saboeiro.

Também é interessante notar que em 2012 apenas 17 municípios (9,2%) obtiveram IDTE maior ou igual a 100 enquanto que 165 (89,7%) foram abaixo. Em 2016, aumentou para 26 municípios (14,1%) com IDTE maior ou igual a 100 enquanto que os abaixo diminuíram para 147 (79,9%), mostrando assim que houve uma melhora na questão da independência com relação às transferências do FPM destes municípios.

Deve-se observar que este quadro é um indício de que os municípios cearenses ainda não estão conseguindo manter seus gastos dentro de seus limites orçamentários, sendo em muito dependente das transferências. É importante que tal situação seja revertida, pois, no futuro, eles poderão apresentar dificuldades financeiras que poderão comprometer a provisão de bens e serviços para a população.

Outro fato curioso é que dos 8 municípios com mais de 100 mil habitantes em 2012, apenas um município obteve IDTE abaixo de 100 e em 2016, todos os 9 municípios com mais de 100 mil habitantes se apresentaram receitas oriundas da base econômica superior as das transferidas pelo FPM. Como a maior parte dos municípios do Estado possuem população inferior a 100 mil habitantes, é razoável supor que eles possuem uma baixa atividade econômica e, por consequência, pouca capacidade para gerar receitas tributárias para o fornecimento de serviços públicos.

Esta relação: população, atividade econômica e IDTE é interessante observar que do total dos municípios com menos de 100 mil habitantes, em 2012, apenas 10 municípios (5,7%) obtiveram IDTE maior ou igual a 100 enquanto que 71 (40,3%) obtiveram IDTE entre 50 e 100 e 93 municípios (52,8%, a maioria) foram abaixo de 50. Em 2016, também houve uma melhora para este grupo de municípios com menos de 100 mil habitantes, pois 17 municípios (9,7%)

obtiveram IDTE maior ou igual a 100, ou seja, 7 municípios a mais do que em 2012. Enquanto que houve uma redução no número de municípios com maior dependência das transferências do FPM, uma vez que, em 2016, diminuiu para 69 (39,4%) com IDTE entre 50 e 100 e para 78 municípios (44,6%) abaixo de 50. Em resumo, percebe-se uma tendência dos municípios menos populosos, tanto em 2012 como em 2016, de concentrarem em um IDTE próximo a 50 (93 e 78, respectivamente), isto é, para cada R\$ 1,00 oriundo da base econômica do município ele recebeu R\$ 2,00 do FPM.

A tabela 7.1, a seguir, apresenta os dez Municípios do Ceará com maior Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) em 2012 e 2016, onde pode ser visto que nos dois anos analisados, 2012 e 2016, Fortaleza, Caucaia e Juazeiro do Norte foram os três municípios mais populosos. No entanto os municípios com maior IDTE, ou seja, dependem menos das transferências do FPM, não são, necessariamente, os mesmos nesta mesma ordem. Em 2012, os dez municípios com maior IDTE foram: Eusébio, Fortaleza, Maracanaú, Horizonte, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Aquiraz, Sobral, Iguatu e Juazeiro do Norte.

Tabela 7.1: Os Dez Municípios do Ceará com maior Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) em 2012 e 2016

Dez +	2012		2016		ΔIDTE	Posição
1º	Eusébio	374,88	São Gonçalo do Amarante	564,60	+340,78	▲ +5
2º	Fortaleza	343,38	Eusébio	468,02	+93,14	▼ -1
3º	Maracanaú	311,03	Fortaleza	438,05	+94,67	▼ -1
4º	Horizonte	284,58	Maracanaú	349,05	+38,02	▼ -1
5º	Caucaia	230,19	Aquiraz	344,30	+122,49	▲ +2
6º	São Gonçalo do Amarante	223,82	Horizonte	242,72	-41,86	▼ -2
7º	Aquiraz	221,81	Sobral	229,33	+44,21	▲ +1
8º	Sobral	185,12	Caucaia	224,94	-5,25	▼ -3
9º	Iguatu	153,77	Juazeiro do Norte	203,06	+63,12	▲ +1
10º	Juazeiro do Norte	139,94	Brejo Santo	182,18	+120,07	▲ +45

Fonte: FINBRA/STN e FJP. Elaboração própria.

É possível observar que os municípios de Crato, Itapipoca, Maranguape e Quixadá que estão entre os dez mais populosos do Estado em 2012, não estão entre os dez municípios com maior IDTE, neste mesmo ano, o que demonstra que apesar do município ter uma grande população não necessariamente possui uma maior independência com relação às transferências do FPM.

Ainda pela Tabela 7.1, em 2016, foram praticamente os mesmos dez municípios com maior valor no IDTE, porém em uma sequência diferente: São Gonçalo do Amarante, Eusébio, Fortaleza, Maracanaú, Aquiraz, Horizonte, Sobral, Caucaia, Juazeiro do Norte e Brejo Santo. Há de se destacar o município de Brejo Santo, que em 2012 ocupava a 55ª posição na relação do IDTE e em 2016 avançou 45 posições, ficando entre os 10 maiores municípios do Ceará.

Observa-se, também, que em 2016, cinco municípios, dentre os dez municípios do Ceará com maior Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico, melhoraram sua colocação no ranking do IDTE em relação a 2012 e os outros cinco pioraram sua posição. Porém, é interessante perceber que dentre estes dez municípios, somente Horizonte reduziu em -41,86 pontos sua independência com relação às transferências do FPM frente ao resultado obtido em 2012. Todos os demais melhoraram neste período, com destaque para São Gonçalo do Amarante, Aquiraz e Brejo Santo, os três que mais melhoraram neste Indicador.

A Tabela 7.2, em seguida, apresenta os dez municípios do Ceará com menor Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) em 2012 e 2016. Nela é possível observar que em 2016, três municípios, dentre estes dez, melhoraram sua posição no ranking do IDTE em relação a 2012 e os outros sete pioraram sua colocação. Porém, é interessante perceber que dentre estes dez municípios, todos pioraram em 2016, ou seja, as receitas transferidas superaram as receitas oriundas da base econômica em 2012, com destaque para Granjeiro e Tururu com os maiores índices de dependência do FPM.

Tabela 7.2: Os Dez Municípios do Ceará com menor Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) em 2012 e 2016.

Dez +	2012		2016		Δ IDTE	Posição*
1º	Itaitira	13,52	Granjeiro	3,23	-36,38	▼ -43
2º	Martinópolis	24,42	Tururu	3,57	-34,00	▼ -31
3º	Lavras da Mangabeira	26,29	Ibaretama	23,67	-5,98	▲ +6
4º	Mombaça	26,62	Santana do Acaraú	24,18	-15,10	▼ -37
5º	Bela Cruz	27,68	Paramoti	26,57	-7,21	▼ -4
6º	Ibaretama	29,65	Ibicuitinga	26,66	-15,27	▼ -49
7º	Umari	29,82	Ibiapina	27,64	-15,65	▼ -54
8º	Cedro	30,36	Apuiarés	27,97	-2,73	▲ +6
9º	Catarina	30,45	Jaguaratama	28,51	-3,14	▲ +6
10º	Meruoca	30,50	Aiuaba	29,46	-6,50	▼ -6

Fonte: FINBRA/STN e FJP. Elaboração própria.

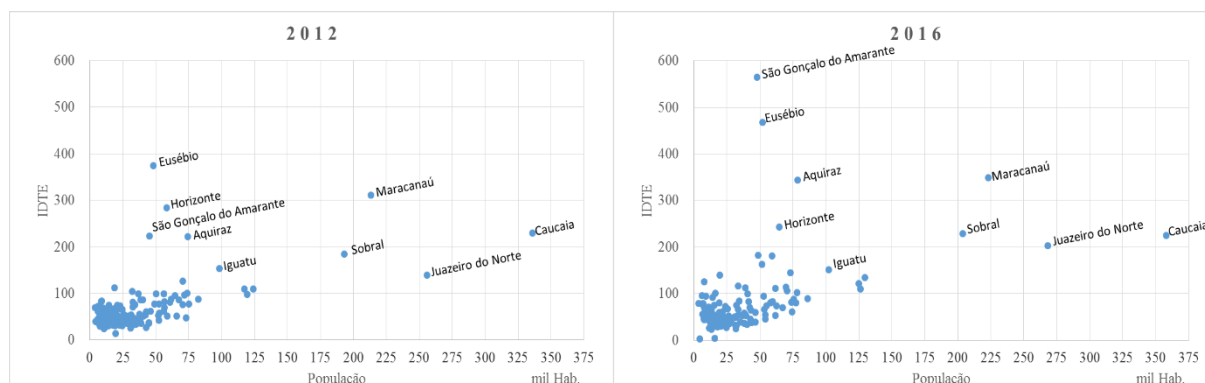
Com relação à posição no ranking, cabe lembrar, como já citado antes, que em dois municípios não foi calculado o IDTE para 2012 e 11 municípios para 2016, dando uma certa distorção de posicionamento.

Na Figura 7.1 são apresentadas a dispersão do IDTE pelos municípios cearenses, que estão ordenados por sua população, para os anos de 2012 e 2016. Para esta análise, deve-se destacar que o município de Fortaleza foi excluído, dado que o porte de sua população gera uma distância bem significativa em relação aos demais municípios do Estado, na questão espacial envolvendo população¹¹. É possível ver que tanto em 2012, como em 2016, há uma concentração elevada de municípios na área envolvendo municípios abaixo de 100 mil habitantes e com IDTE abaixo de 100, ou seja, com dependência das transferências do FPM. Ainda nesta figura é interessante

¹¹ Este município apresentava um índice igual a 343,38 em 2012, e 438,05 em 2016.

observar o salto de +340,78, dado por São Gonçalo do Amarante de 2012 para 2016, como já apontado anteriormente na Tabela 7.1.

Figura 7.1: Distribuição do IDTE de acordo com a população dos municípios cearenses – 2012 e 2016

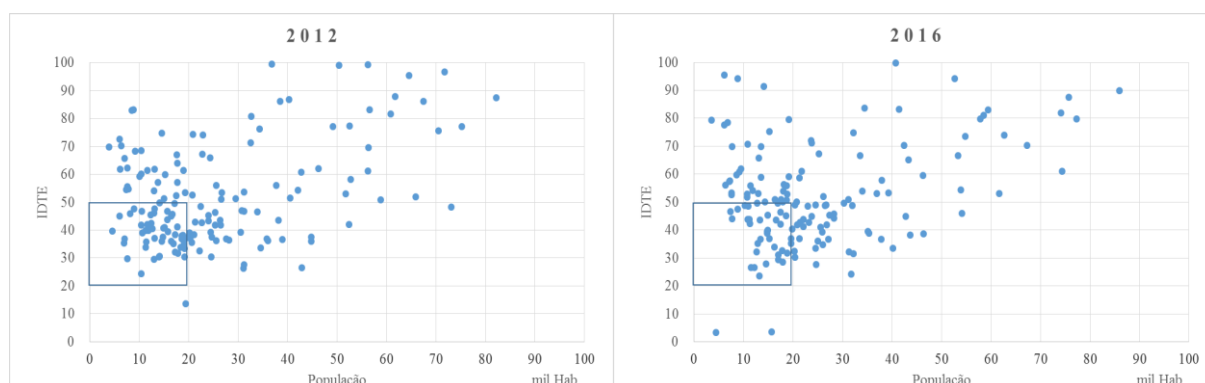


Fonte: FINBRA/STN, IBGE e FJP. Elaboração própria.

Ao se aproximar mais, fica claro, na Figura 7.2, a grande desconcentração ocorrida de 2012 para 2016 nos municípios com população abaixo de 20.000 habitantes e com as receitas transferidas do FPM superando duas vezes as receitas oriundas da base econômica, ou seja, com IDTE abaixo de 50.

De fato, a análise da Tabela 7.2 permite concluir que houve uma sensível redução no número de municípios com IDTE abaixo de 50, dado que o número foi reduzido de 93 para 78. Também pode ser visto a diminuição na classe que vai de 50 a 75 de -1 município e o aumento de +9 entre os que apresentavam um indicador superior a 100. É possível explicar este desempenho por dois fatores distintos: o primeiro deles seria o crescimento econômico dos municípios, que estimulam a expansão de sua base tributária; e, o segundo fator, um maior esforço na arrecadação tributária local. Para identificar a causa principal seriam necessários estudos mais aprofundados que fogem ao escopo desse trabalho.

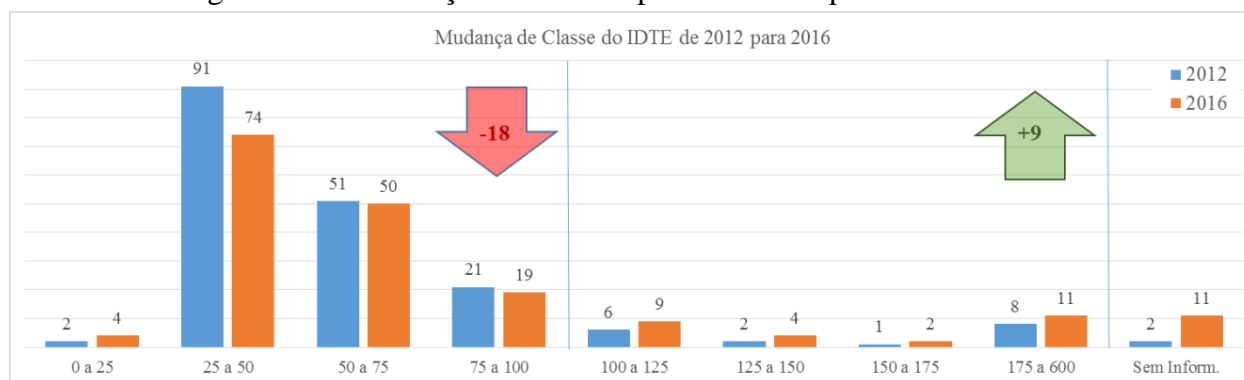
Figura 7.2: Distribuição do IDTE de acordo com a população dos municípios cearenses – 2012 e 2016



Fonte: FINBRA/STN, IBGE e FJP. Elaboração própria.

A Figura 7.3, a seguir, reforça a redução no número de municípios com IDTE abaixo de 50, apresentado na Tabela 7.2

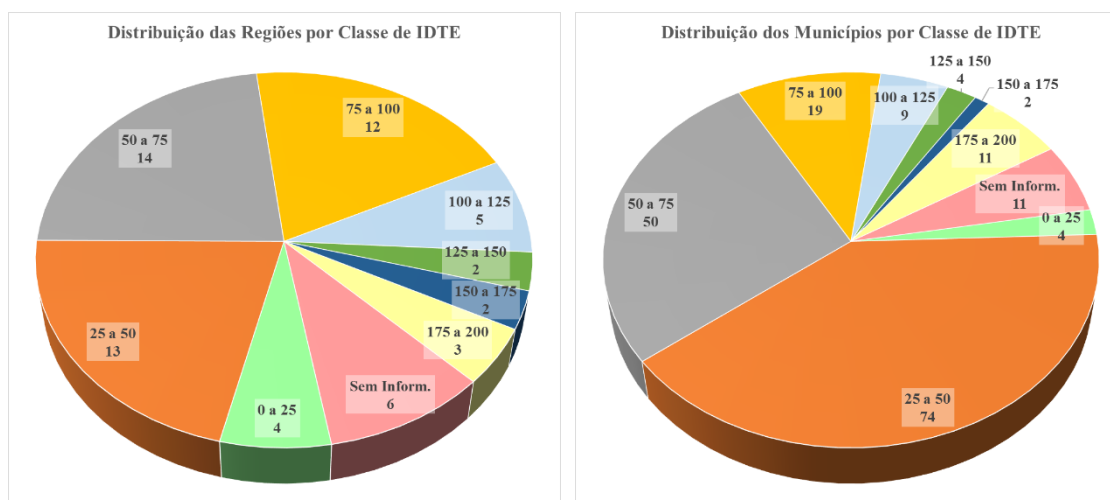
Figura 7.3: Distribuição dos municípios cearenses por Classe do IDTE



Fonte: FINBRA/STN e FJP. Elaboração própria.

Quanto à distribuição geográfica dos municípios, em 2016, pode-se observar, na Figura 7.4 e nos mapas 7.1 e 7.2, que os 26 municípios com IDTE maior que 100, ou seja, aqueles menos dependentes das transferências, estão distribuídos em 8 das 14 Regiões de Planejamento e que destes 12 estão concentrados na Região Grande Fortaleza (RMF). As outras 7 regiões são Cariri com 5 municípios, Litoral Leste com 3, Litoral Oeste / Vale do Curu com 2 e Centro Sul, Sertão Central, Sertão de Sobral e Vale do Jaguaribe com 1 município. Cabe ressaltar que 7 dos 11 municípios com IDTE acima de 175, isto é, aqueles com maior atividade na sua base econômica, estão localizados na Grande Fortaleza. Os demais estão no Cariri (3) e Sertão de Sobral (1).

Figura 7.4: Distribuição das Regiões de Planejamento e dos Municípios do Ceará por Classe do IDTE em 2016

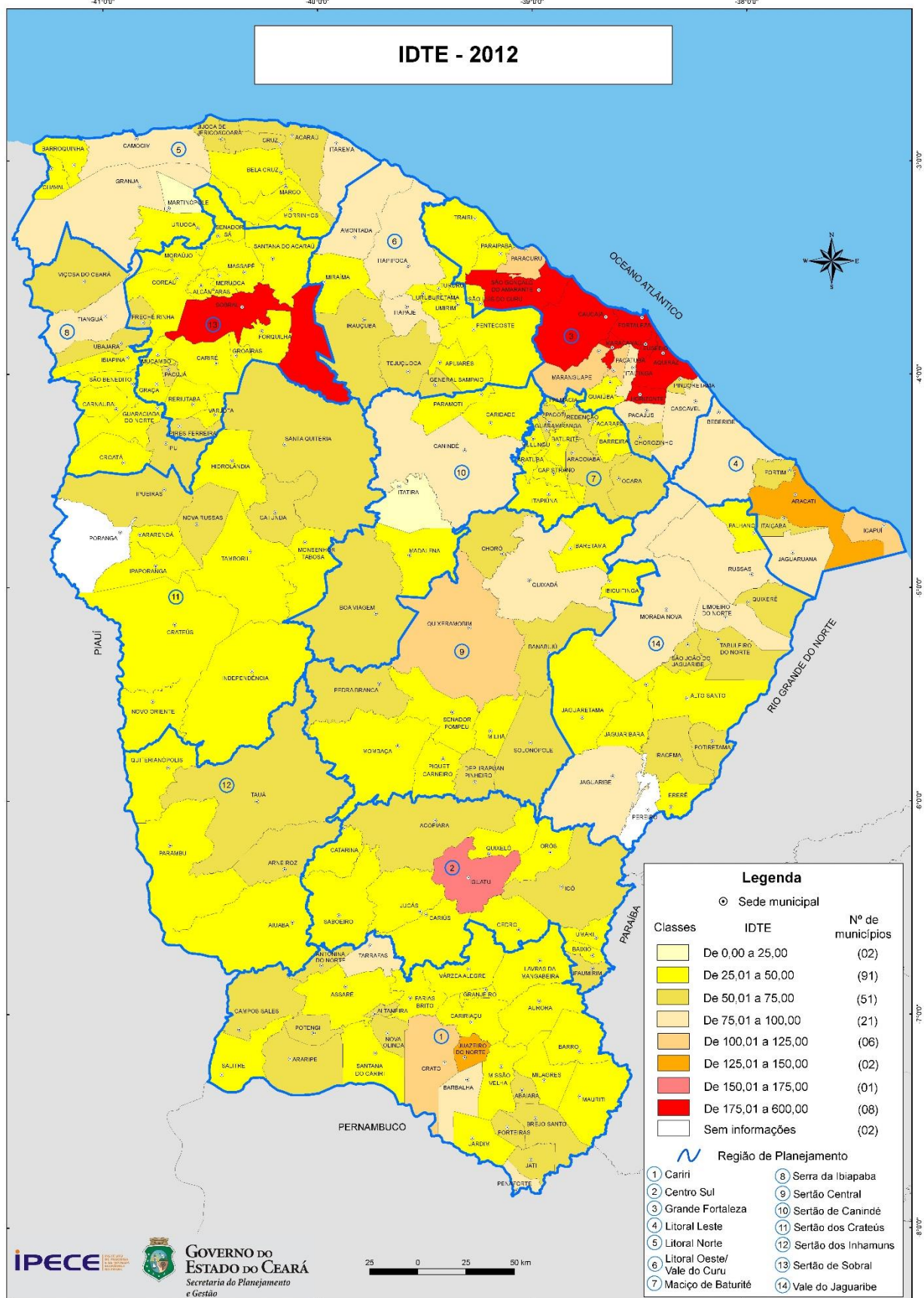


Fonte: FINBRA/STN e FJP. Elaboração própria.

Ainda numa perspectiva espacial, conforme o Mapa 7.2 apresenta, em 2016, os 147 municípios com IDTE abaixo de 100, ou seja, dependem mais das Transferências do FPM do que da sua economia própria, estão distribuídos por todas as Regiões de Planejamento, sendo: 20 no Cariri; 16 no Sertão de Sobral; 13 em cada uma das regiões Litoral Norte, Maciço de Baturité e Vale do Jaguaribe; 12 no Sertão Central e as demais nas regiões Sertão de Crateús (11), Centro Sul (10), Litoral Oeste / Vale do Curu (10), Serra da Ibiapaba (9), Grande Fortaleza (6), Sertão

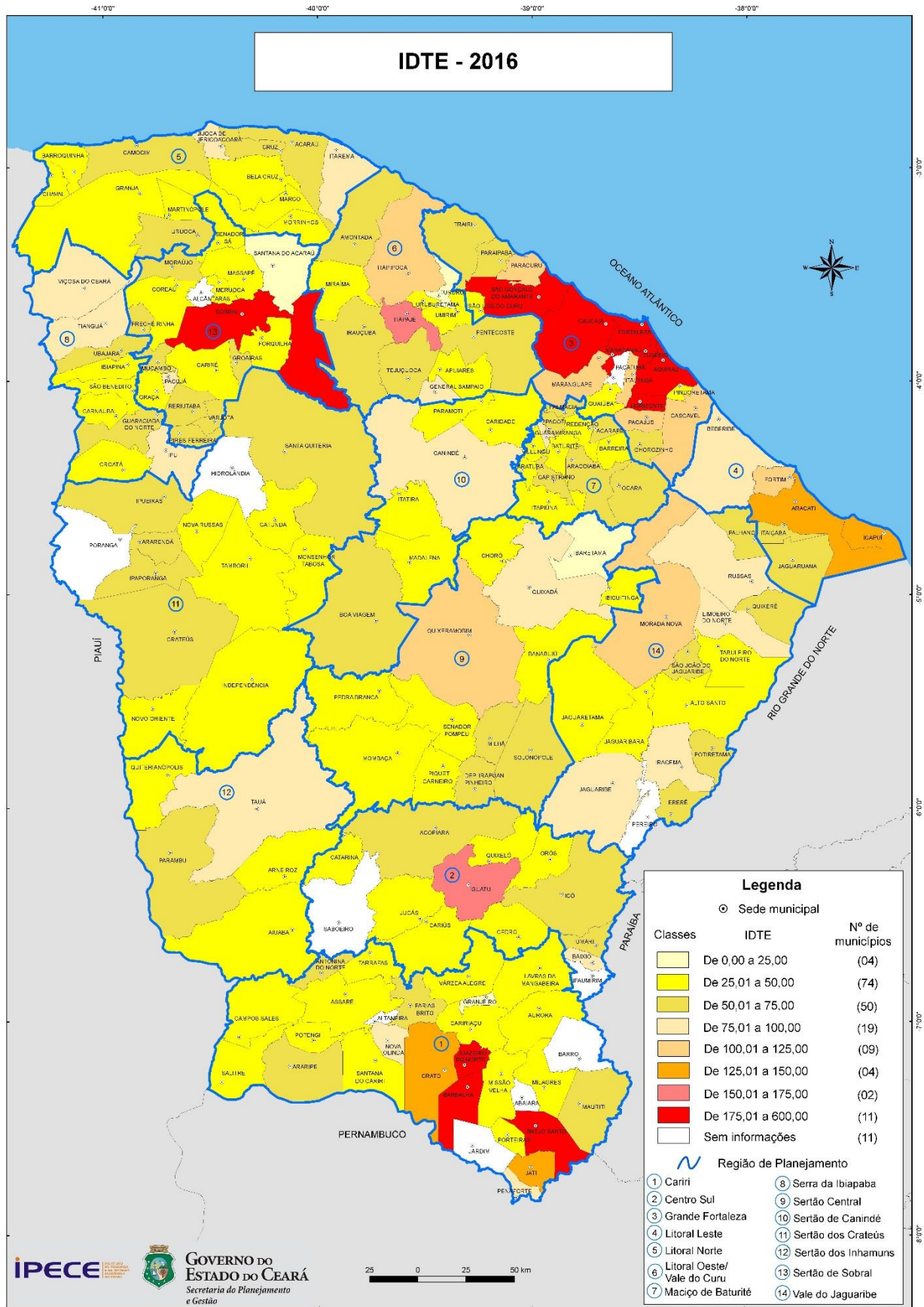
de Canindé (6), Sertão de Inhamuns (5) e Litoral Leste (3). Cabe chamar a atenção de que as Classes de “25 a 50” e “50 a 75” concentram juntas 67,4% dos municípios cearenses e apenas 4 municípios em 4 regiões diferentes (demonstra que não estão concentrados regionalmente) estão em pior condição com IDTE abaixo de 25.

Mapa 7.1: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe do IDTE – 2012



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Mapa 7.2: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe do IDTE – 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

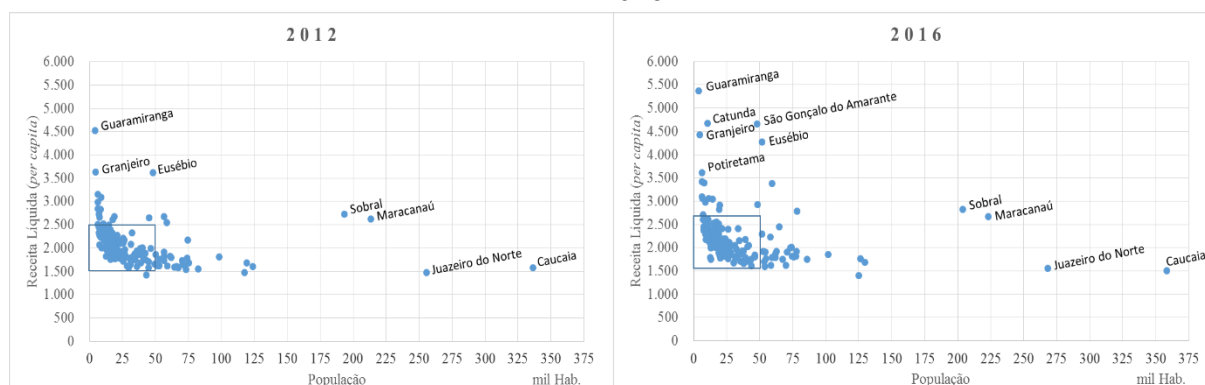
7.2.2 Receita Corrente Líquida *per capita*

A Receita Corrente Líquida *per capita* permite identificar a disponibilidade de recursos correntes para o provimento de bens e serviços para cada indivíduo da população do município. Seu cálculo é realizado da seguinte forma:

$$RCL_{PC} = \frac{\text{Receita Corrente} - \text{Contribuições previdenciárias} - \text{Deduções de Receitas}}{\text{População}}$$

Na Figura 7.5 são apresentadas as dispersões da Receita Corrente Líquida *per capita* pelos municípios cearenses, sendo possível observar que esta receita é decrescente com o tamanho da população tanto em 2012 como em 2016. Outra observação interessante é o crescimento da disponibilidade de recursos *per capita* entre esses dois anos, dado que, em 2012, a maioria dos municípios apresentava receitas entre R\$ 1.500,00 e R\$ 2.500,00, e, em 2016, entre R\$ 1.700 e R\$ 2.600,00. Também chama a atenção da quantidade de municípios com RCL *per capita* acima de R\$ 2.500,00 que se espalham em 2016 com relação a 2012.

Figura 7.5: Receita Disponível *per capita* de acordo com a população dos municípios – 2012 e 2016



Fonte: FINBRA/STN e IBGE. Elaboração própria

Relativamente ao ano de 2012, é possível observar, ainda na Figura 7.5, que os dois municípios com maior disponibilidade de receitas *per capita*, Guaramiranga (R\$ 4.529,58) e Granjeiro (R\$ 3.637,45), são as duas menores populações¹². Em 2016, os municípios com receitas *per capita*, acima de R\$4.000,00 foram Guaramiranga (R\$ 5.374,05), Catunda (R\$ 4.675,13), São Gonçalo do Amarante (R\$ 4.656,53) e Granjeiro (R\$ 4.428,02). Destes, três municípios possuem menos de 10.000 habitantes.

É interessante observar que nem sempre uma maior disponibilidade de recursos *per capita* implica necessariamente em uma melhor provisão de bens públicos nos municípios, dado que, como alertam Mattos et al. (2009), podem ocorrer economia de escala no serviço público¹³. De fato, esses autores constatam que, para os municípios paulistas, os de menor porte apresentam piores condições de acesso ao sistema de saúde apesar do maior gasto *per capita* nesse serviço público. Analisar se os menores municípios cearenses são eficientes no gasto público fugiria ao objetivo desse texto, ficando como sugestão para futuros estudos.

¹² Esses municípios possuíam, de acordo com o IBGE, população de 3.956 e 4.551 habitantes, respectivamente, em 2012 e 3.632 e 4.459 habitantes, respectivamente, em 2016.

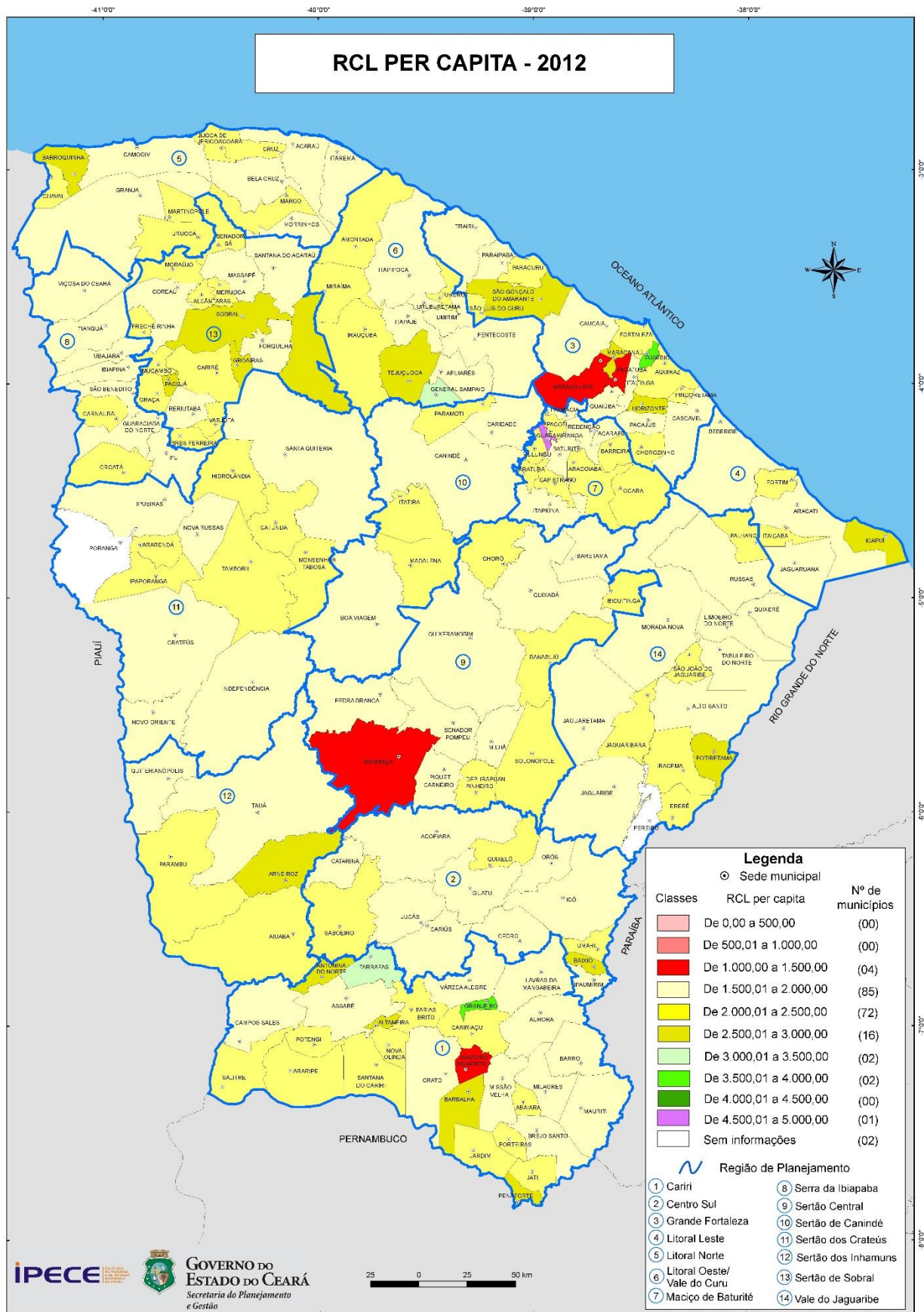
¹³ A demanda por serviços de saúde, em um município pequeno, por exemplo, não justificaria a construção de um hospital, já em um município de maior porte, como Fortaleza, podem prover esse tipo de serviço à população.

Pelos mapas 7.3 e 7.4 percebe-se ainda, que Fortaleza, sendo a capital do Estado e o município mais populoso ($\approx 29,1\%$ do Estado) apresentou uma RCL *per capita* entre R\$2.000,00 e R\$2.500,00 tanto em 2012, como em 2016 e os maiores municípios seguintes, Caucaia (R\$ 1.513,57) e Juazeiro do Norte (R\$ 1.552,66)¹⁴, dispunham, em 2016, de aproximadamente R\$ 1.500 *per capita* de receitas correntes líquidas. Já Maracanaú (R\$ 2.672,32) e Sobral (R\$ 2.823,11)¹⁵ possuíam uma disponibilidade de recursos superior a R\$ 2,5 mil *per capita*, sendo que essa diferença entre eles decorrente, principalmente, dos recursos transferidos pela cota parte do ICMS, ou seja, de uma receita relacionada à base econômica do município. Assim, dado os ganhos de escala no serviço público e a maior disponibilidade de recursos *per capita* destes dois últimos municípios, espera-se que eles sejam mais eficientes na entrega de serviços públicos.

¹⁴ Com população de, aproximadamente, 358,2 mil e 268,3 mil, respectivamente, em 2016, de acordo com o IBGE.

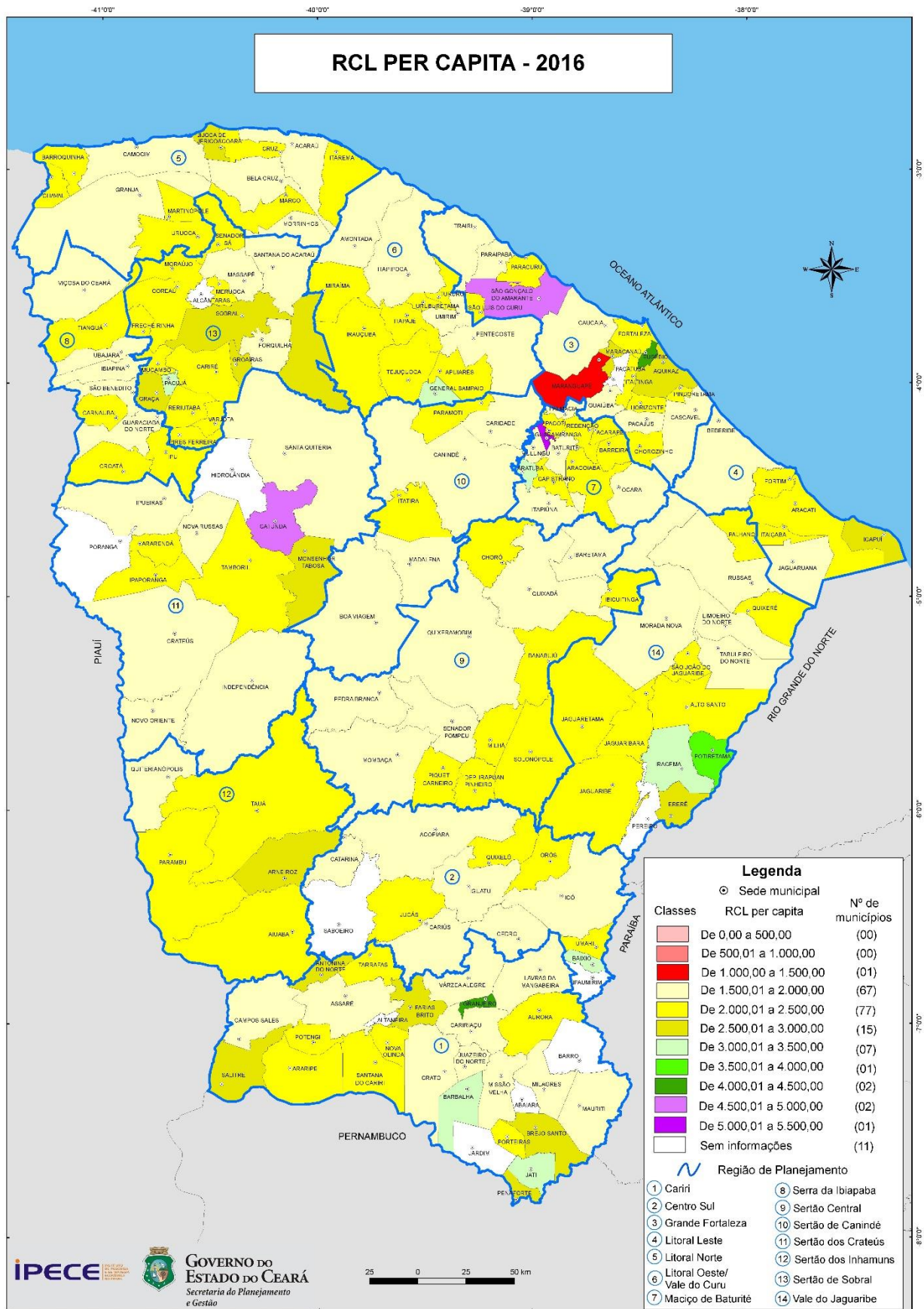
¹⁵ Populações de, aproximadamente, 223,2 mil e 203,7 mil habitantes, respectivamente, em 2016, de acordo com o IBGE.

Mapa 7.3: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe de Receita Disponível *per capita* - 2012



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Mapa 7.4: Distribuição Geográfica dos Municípios Cearenses por Classe de Receita Disponível *per capita* - 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

7.3 Indicadores de Despesa

Relativamente à análise dos gastos dos municípios cearenses optou-se por analisar indicadores relacionados à execução orçamentária dos municípios, investimento *per capita* dos municípios cearenses e também, alguns indicadores relacionados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como por exemplo, limites de gastos com pessoal.

7.3.1 Resultado Orçamentário

O primeiro indicador elencado refere-se ao Resultado Orçamentário dos municípios, no qual a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) considera como gestão responsável das contas públicas, quando há um equilíbrio entre receitas e despesas exigidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município. O Resultado Orçamentário é calculado subtraindo as Despesas Orçamentárias das Receitas Orçamentárias, podendo ser:

- Receita Orçamentária = Despesa Orçamentária = Resultado Nulo
- Receita Orçamentária > Despesa Orçamentária = Superávit Orçamentário
- Receita Orçamentária < Despesa Orçamentária = Déficit Orçamentário

Como há uma considerável disparidade entre os municípios cearenses, quanto à disponibilidade de recursos, optou-se por dividir o resultado acima pelo valor das receitas orçamentárias, sendo o cálculo da seguinte forma:

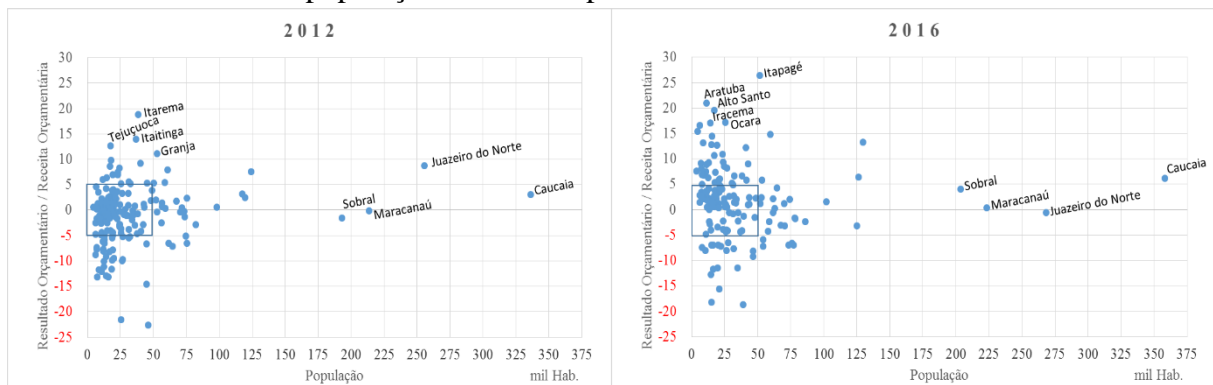
$$\text{Resultado Orçamentário} = \frac{\text{Receita Orçamentária} - \text{Despesa Orçamentária}}{\text{Receita Orçamentária}}$$

Caso o Resultado Orçamentário seja positivo, diz-se que o município apresenta um superávit orçamentário e, caso contrário, um déficit orçamentário. Deve-se alertar que, no caso do setor público, é desejável que o Resultado Orçamentário seja próximo a zero ou Resultado Nulo, o que demonstra uma boa gestão, pois significa que tudo o que foi previsto foi efetivamente arrecadado e tudo o que foi definido como projetos e atividades, foi totalmente executado dentro do exercício financeiro.

O superávit orçamentário ou o déficit orçamentário podem indicar uma má gestão, seja por falhas no planejamento, na execução de projetos, ou ainda, na baixa capacidade contributiva da sociedade local. O certo é que um elevado superávit orçamentário decorre da não aplicação dos recursos financeiros para atender as necessidades da população, enquanto o déficit implicará em um incremento na dívida pública do município, fragilizando-o financeiramente, podendo resultar na redução da capacidade desse ente em prover bens públicos à população.

A partir destas considerações é possível constatar, na Figura 7.6, que o Resultado Orçamentário dos municípios, no ano de 2012, estava mais concentrados entre os municípios cearenses, apesar da amplitude dos valores de 41,42 p.p., contra uma maior dispersão em 2016. Ressalte-se que, como destacado anteriormente, nem déficits ou superávits elevados são desejáveis.

Figura 7.6: Proporção entre o Resultado Orçamentário e a Receita Orçamentária de acordo com a população dos municípios do Ceará - 2012 e 2016.

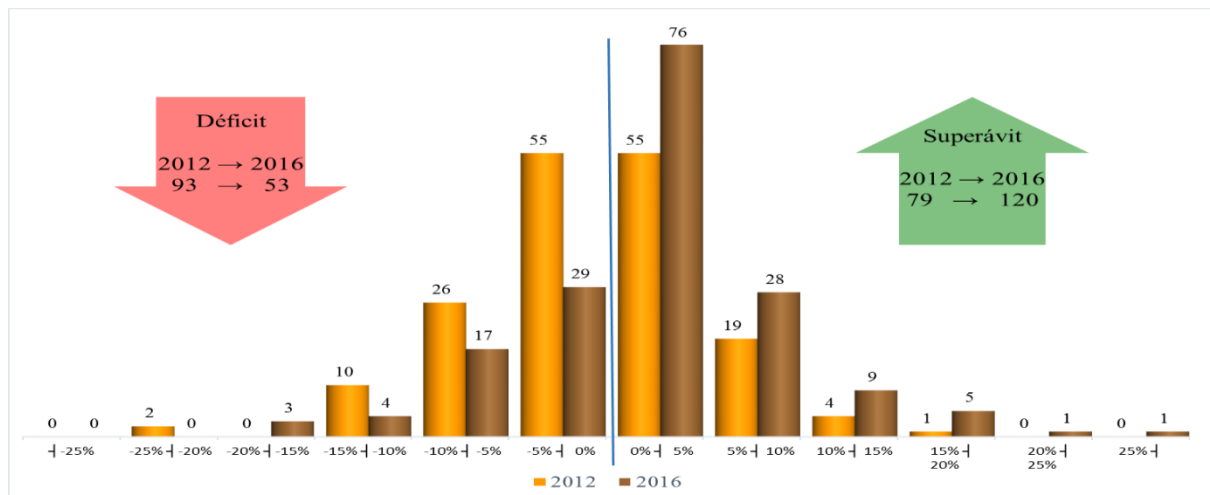


Fonte: FINBRA/STN e IBGE. Elaboração própria.

Na Figura 7.6, é possível observar a questão de concentração ou não nos resultados, entretanto o gráfico não permite visualizar como se comportou o número de municípios em situação de déficit ou superávit. Assim optou-se por, nessa análise, verificar a distribuição de frequências dos resultados das contas públicas municipais.

Nesse sentido, na Figura 7.7, são apresentadas as frequências dos municípios cearenses de acordo com a sua situação, sendo possível observar de forma geral o Resultado Orçamentário obtido que houve um aumento do número de municípios em situação de Superávit Orçamentário (> 0) de 2012 para 2016, quando esse número saltou de 79 para 120. É interessante perceber que as classes onde houve mais alteração no número de municípios de 2012 para 2016 foram “-5% | 0%” e “0% | 5%”, confirmando a desconcentração citada anteriormente na Figura 7.6.

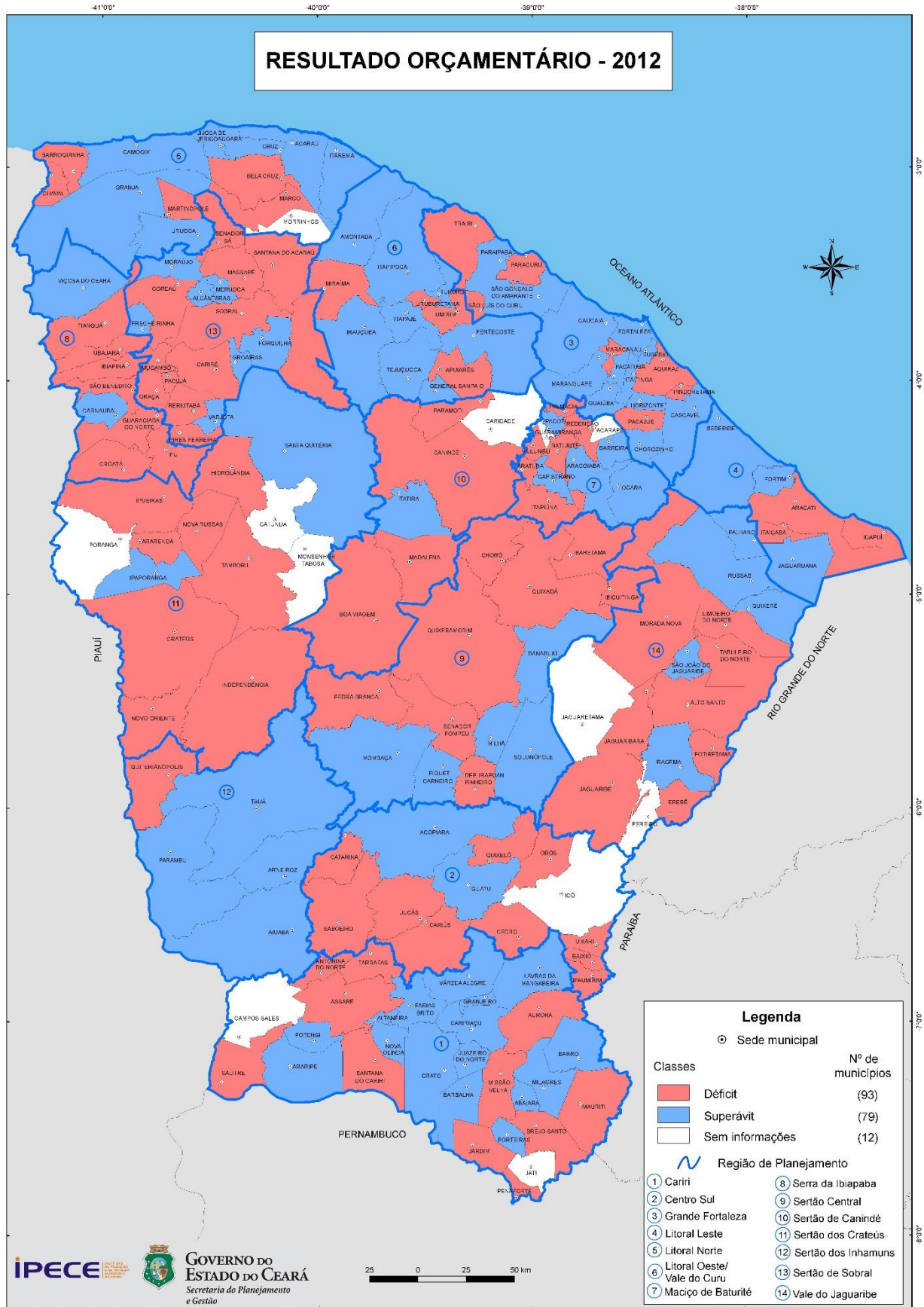
Figura 7.7: Número de Municípios com Déficit ou Superávit Orçamentário por classe – 2012 e 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

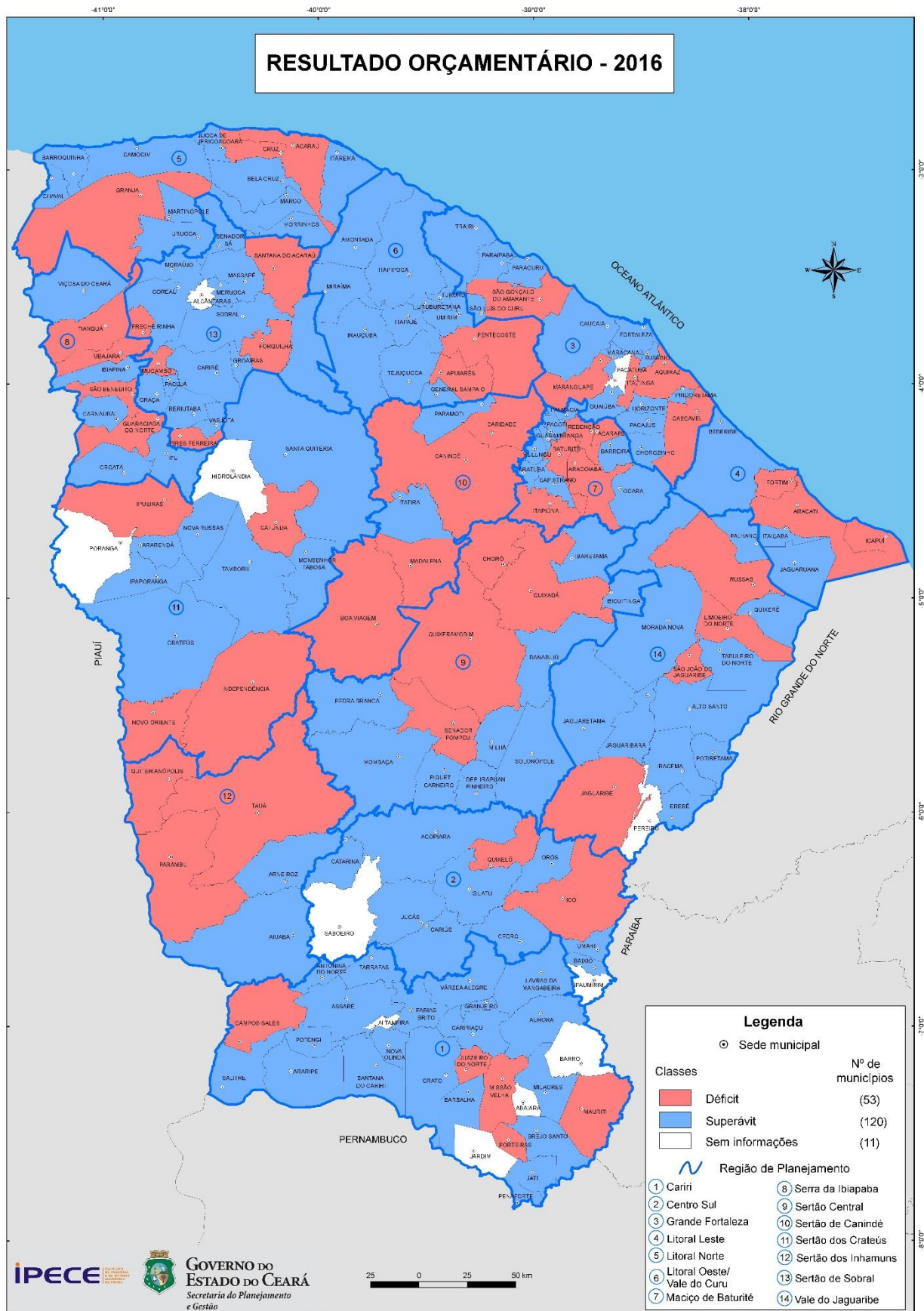
Os mapas 7.5 e 7.6 apresentam a situação dos municípios cearenses com relação ao Resultado Orçamentário e se torna mais visível certo equilíbrio entre municípios superavitários e os deficitários em 2012, diferente de 2016 em que há um domínio pelos municípios superavitários.

Mapa 7.5: Resultado Orçamentário por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Mapa 7.6: Resultado Orçamentário por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Outra observação que chama atenção é certa concentração daqueles municípios com Superávit Orçamentário ao longo de toda a faixa litorânea e nas regiões Centro Sul e Cariri, tanto em 2012 como em 2016.

Analisando de forma mais individualizada em 163 municípios com informações completas, nos dois anos analisados, constata-se que 30 municípios que apresentaram Déficit Orçamentário em 2012, continuaram deficitários em 2016 e 59 passaram a ser superavitários. Da mesma forma 18 municípios que apresentaram Superávit Orçamentário em 2012, passaram a ser deficitários em 2016 e 56 continuaram superavitários.

Considerando que 21 municípios não apresentaram informações em 2012 e/ou 2016, bem como as situações com maior ocorrência dentro de cada Região de Planejamento do Estado, é possível observar pela Tabela 7.3 que:

- **Cariri:** 37,9% dos municípios apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016 e 27,6% apresentaram Déficit Orçamentário em 2012, passaram a ser superavitários em 2016;
- **Centro Sul:** 53,8% dos municípios que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016;
- **Grande Fortaleza:** 36,8% municípios desta região apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016, 31,6% que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016 e 21,1% apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e passaram a ser deficitários em 2016;
- **Litoral Leste:** 33,3% dos municípios desta região apresentaram Déficit Orçamentário em 2012 e em 2016 e 33,3% apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016;
- **Litoral Norte:** 38,5% dos municípios que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016; 30,8% apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016 e 23,1% apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e passaram a ser deficitários em 2016;
- **Litoral Oeste / Vale do Curu:** 58,3% dos municípios apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016;
- **Maçiço de Baturité:** 30,8% dos municípios apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016, 23,1% que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016 e outros 23,1% apresentaram Déficit Orçamentário em 2012 e em 2016;
- **Serra da Ibiapaba:** 44,4% dos municípios apresentaram Déficit Orçamentário em 2012 e em 2016; 33,3% que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016 e 22,2% apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016,
- **Sertão Central:** 38,5% dos municípios apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016, 30,8% que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016 e outros 30,8% apresentaram Déficit Orçamentário em 2012 e em 2016;
- **Sertão Central:** 50,0% dos municípios apresentaram Déficit Orçamentário em 2012 e em 2016;

- **Sertão de Crateús:** 30,8% que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016, 23,1% apresentaram Déficit Orçamentário em 2012 e em 2016 e 15,4% dos municípios apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016;
- **Sertão de Inhamuns:** 40,0% dos municípios apresentaram Superávit Orçamentário em 2012 e em 2016 e outros 40,0% que eram superavitários em 2012, passaram a ser deficitários em 2016;
- **Sertão de Sobral:** 44,4% que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016;
- **Vale do Jaguaribe:** 40,0% que eram deficitários em 2012, passaram a ser superavitários em 2016;

Tabela 7.3: Situação Orçamentária de 2012 para 2016 dos Municípios do Ceará por região de Planejamento

Região de Planejamento	2012 → Déficit 2016 → Déficit	2012 → Déficit 2016 → Superávit	2012 → Superávit 2016 → Déficit	2012 → Superávit 2016 → Superávit
Cariri	2	8	2	11
Centro Sul	1	7		2
Grande Fortaleza	1	6	4	7
Litoral Leste	2	1	1	2
Litoral Norte		5	3	4
Litoral Oeste / Vale do Curu	1	3	1	7
Maciço de Baturité	3	3	1	4
Serra da Ibiapaba	4	3		2
Sertão Central	4	4		5
Sertão de Canindé	3	1		1
Sertão de Crateús	3	4		2
Sertão de Inhamuns	1		2	2
Sertão de Sobral	3	8	2	4
Vale do Jaguaribe	2	6	2	3
Total Geral	30	59	18	56

Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

No entanto o que chama a atenção nesta análise é que 2016, o ano considerado como pico da crise econômica brasileira nestes últimos dez anos, apresentou um número bem maior de municípios superavitários (120) em relação à 2012 (79). É interessante lembrar que tanto 2012 como 2016 foram os últimos anos de mandato e mesmo considerando os 25 municípios no qual o prefeito foi reeleito não se percebeu qualquer influência por isso.

De fato, considerando os municípios onde o prefeito foi reeleito, não observou qualquer relação com o resultado orçamentário em seus municípios, visto que, dos 25 municípios, 22 municípios apresentaram informações completas para análise e constatou-se a partir destes que 7 apresentaram Resultado Deficitário em 2012 e obtiveram Resultado Superavitário em 2016; 2

continuaram com déficit nos seus resultados. Por outro lado, 5 municípios que apresentaram Resultado Superavitário em 2012 obtiveram Resultado Deficitário em 2016 e 8 continuaram com superávit nos seus resultados.

Em 2012, a amplitude, ou seja, a diferença entre o melhor resultado e o pior foi de 41,48 p.p., onde 5 municípios obtiveram resultado superior a +10,0%, contra 13 que obtiveram resultado inferior a -10%. Em 2016, a amplitude nos resultados foi de 45,12 p.p., onde 16 municípios obtiveram resultado superior a +10,0%, contra 7 que obtiveram resultado inferior a -10%, isto é, houve o inverso de 2012.

Dos 79 municípios que apresentaram Superávit Orçamentário, em 2012, os dez com maior resultado em ordem decrescente foram: Itarema, Itaitinga, Tejuçuoca, Fortaleza, Granja, Solonópole, Amontada, Juazeiro do Norte, Capistrano e Ocara. Já em 2016, os 10 municípios com maior resultado, dentre os 120, foram: Itapagé, Aratuba, Alto Santo, Ocara, Iracema, Potiretama, Granjeiro, Barbalha, Nova Olinda e Crato. Observe que somente o município de Ocara permaneceu entre os dez maiores nos dois anos, passando da 10ª posição para a 4ª.

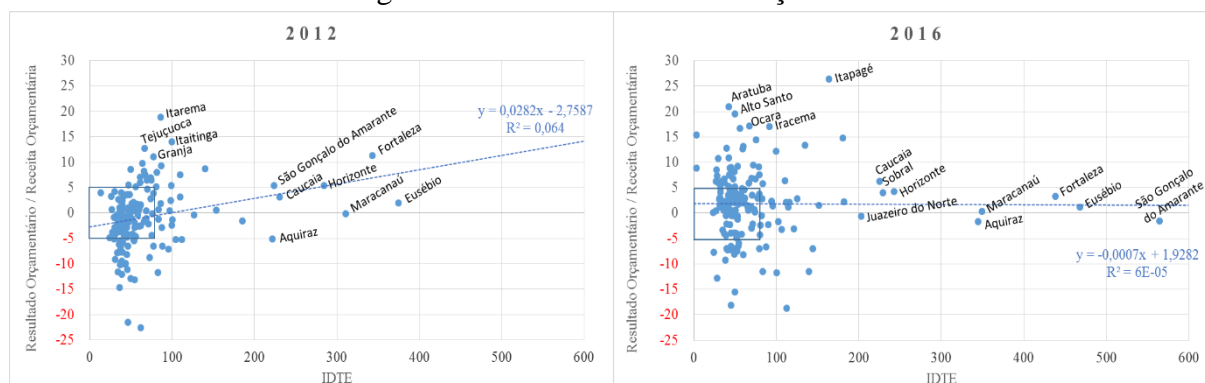
Em 2016, dos 93 municípios que apresentaram Déficit Orçamentário, os dez com menor resultado foram: Brejo Santo, Marco, São Benedito, Saboeiro, Itaiçaba, Mucambo, Jaguaribara, Penaforte, Cariré e Palmácia. E em 2016, dos 53 municípios que apresentaram Déficit Orçamentário, os dez com menor resultado foram: Itaitinga, Porteiras, Quiterianópolis, Apuiarés, Fortim, Icapuí, Jaguaribe, São Benedito, Mauriti e Catunda. Também, dentre os com pior resultado orçamentário, somente São Benedito permaneceu entre os dez menores nos dois anos, passando da 182ª posição para a 177ª.

Uma hipótese que pode ser lançada neste momento é se os municípios que possuem menor base econômica para geração de receitas, ou seja, que dependem mais de recursos transferidos sem uma contrapartida econômica tenderiam a incorrer em déficits orçamentários mais do que os municípios com maior independência financeira. Esta hipótese foi formulada por Rodden (2003), que defendia que em países federativos onde o financiamento das despesas das unidades subnacionais depende mais de recursos transferidos pelo governo central, há uma maior propensão ao crescimento do gasto público.

Esse fato seria uma decorrência da população perceber o benefício do gasto público sem perceber o verdadeiro custo oriundo da provisão de bens e serviços pelo setor público. Assim, seguindo essa hipótese, o chefe do executivo municipal tenderia a expandir o gasto público, o que poderia aumentar a possibilidade do município se encontrar em situação de déficit.

Dessa forma, na Figura 7.8 e Tabela 7.4, é analisado de forma sucinta, se os municípios cearenses com maior dependência de transferências de recursos para o financiamento de suas despesas estão mais propensos a encontrarem-se em situação de déficit orçamentário. De fato, o que se pode observar, tanto para o ano de 2012 como 2016, é que os municípios com IDTE maior que 100, em sua maioria, encontram-se em situação superavitária. Outra observação pertinente é que o déficit, nesse grupo de municípios, tem magnitude menor que 5% das receitas orçamentárias, com maior dispersão, ultrapassando este percentual em 2016.

Figura 7.8: IDTE x Resultado Orçamentário



Fonte: FINBRA/STN e FJP. Elaboração própria.

Por fim, para o ano de 2012, observa-se que os 155 municípios com IDTE menor que 100 apresentaram os maiores déficits orçamentários do estado. Além disso, pode-se observar que, em 2016, dos 147 municípios com IDTE menor que 100, 43 deles encontravam-se em situação de déficit. Esses dados reforçam a hipótese citada, de que municípios com maior dependência das transferências tendem a encontrar-se em situação de déficit, entretanto seriam necessários testes mais robustos para confirmá-la ou não.

Tabela 7.4: Quantidade de municípios em situação de Déficit ou Superávit e IDTE

Descrição	2012			2016		
	Superávit	Déficit	Total	Superávit	Déficit	Total
Maior que 100	10	7	17	15	11	26
Menor que 100	69	86	155	104	43	147
Total	79	93	172	119	54	173

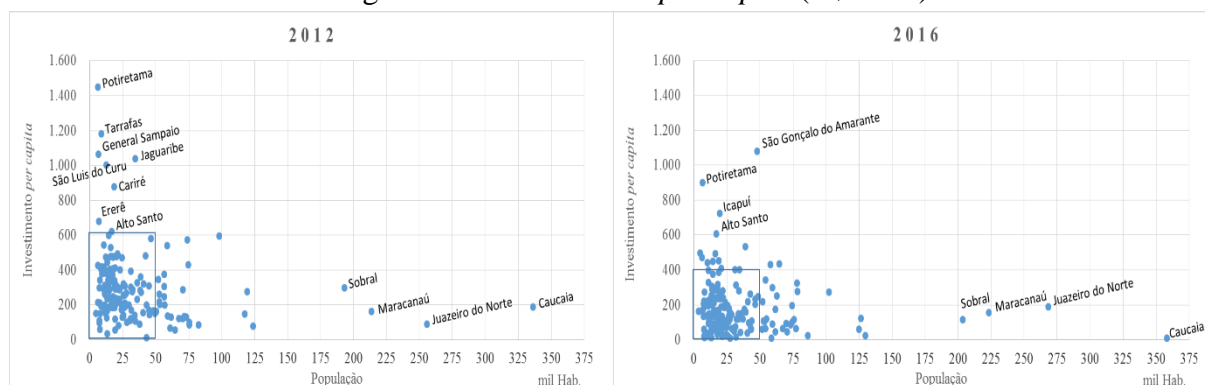
Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

O segundo indicador escolhido foi o valor investido por pessoa pelo município. Ressalte-se que essa categoria de despesa permitirá, ao menos em tese, promover melhorias na qualidade de vida da população.

7.3.2 Investimento *per capita*

Com relação ao indicador Investimento *per capita* dos municípios cearenses, ou seja, a divisão das Despesas de Investimentos empenhadas pelo total da população, é possível constatar, pela inspeção do Gráfico 7.9, que a maioria das prefeituras (87,0%) investia, em 2012, menos de R\$ 600,00 por habitante. Deve-se observar que, no ano de 2016, houve uma significativa concentração, dado que houve uma queda nos valores de investimento *per capita*, onde 84,2% dos municípios investia menos de R\$ 400,00 por habitante, o que pode ser constatado visualmente na Figura 7.9. Interessante observar o salto dado por São Gonçalo do Amarante de 2012 para 2016, por conta dos investimentos no Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP). Em junho de 2016, o Ceará importou em US\$ 1.454,1 milhões FOB, onde mais de 93% da pauta foi em Bens de Capital, a maior parte para a instalação da siderúrgica no CIPP.

Figura 7.9: Investimento *per capita* (R\$ 2016)



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Ressalte-se, ainda mais, que os municípios de menor porte registraram maiores valores investidos por habitante do que os mais populosos. Em 2016, por exemplo, é possível verificar que Caucaia sendo o município de maior população investiu, em termos *per capita*, R\$ 11,41, valor bem abaixo da média estadual que, em 2016, foi de R\$ 181,39 Reais *per capita*. Similarmente, os demais municípios mais populosos (Juazeiro do Norte, Maracanaú e Sobral) ficaram bem próximo a média. É importante observar que o baixo investimento *per capita* poderá resultar em sérias limitações de infraestrutura desses municípios no futuro, com importantes implicações para a qualidade de vida de suas populações.

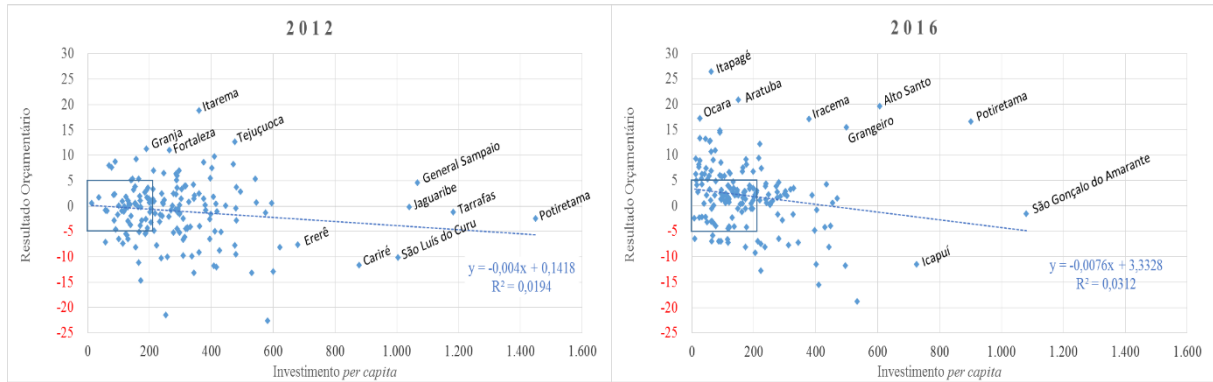
Dados os investimentos *per capita*, pode-se questionar se há alguma relação entre o nível de investimentos *per capita* e o Resultado Orçamentário dos municípios, tal análise será realizada com base nos dados apresentados na Tabela 7.5 e na Figura 7.10. Nesse sentido, pode-se constatar que não é fácil identificar uma tendência clara para o ano 2012. Entretanto, para o ano de 2016, verifica-se que há uma concentração elevada nos municípios onde houve investimentos abaixo de R\$ 400,00 por pessoa e que o Resultado Orçamentário foi deficitário.

Tabela 7.5: Número de municípios em situação de déficit ou superávit por faixa de investimento *per capita* (R\$)

Descrição	2012			2016		
	Superávit	Déficit	Total	Superávit	Déficit	Total
Menos de 200,00	31	31	62	30	84	114
200,00 a 400,00	38	34	72	12	28	40
400,00 a 600,00	14	12	26	8	4	12
600,00 a 800,00	2		2	1	1	2
800,00 a 1.000,00	1		1		1	1
1.000,00 a 1.200,00	3	1	4	1		1
1.200,00 a 1.400,00			0			0
1.400,00 a 1.600,00	1		1			0
1.600,00 ou mais			0			0
Total Geral	90	78	168	52	118	170

Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Figura 7.10: Resultado Orçamentário X Investimento *per capita*

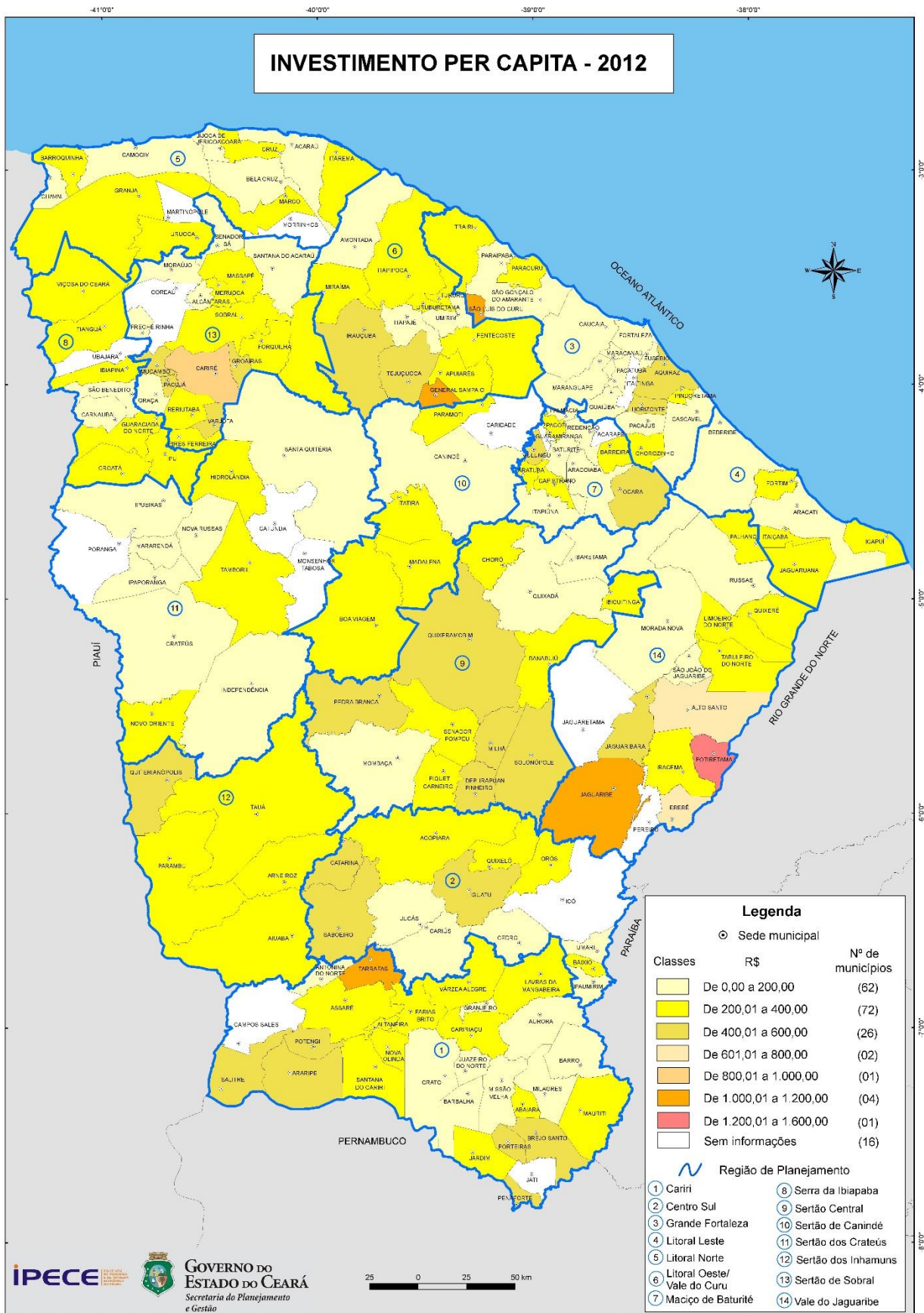


Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Assim, é possível observar que, em 2016, dos 16 municípios com investimentos *per capita* superiores a R\$ 400 dez apresentavam resultados superavitário. Dessa forma, é possível lançar a hipótese de que as administrações municipais estão optando por incorrer em déficits, e mantendo baixos níveis de investimentos. Tal análise foge ao escopo desse trabalho sendo relegada a futuros estudos.

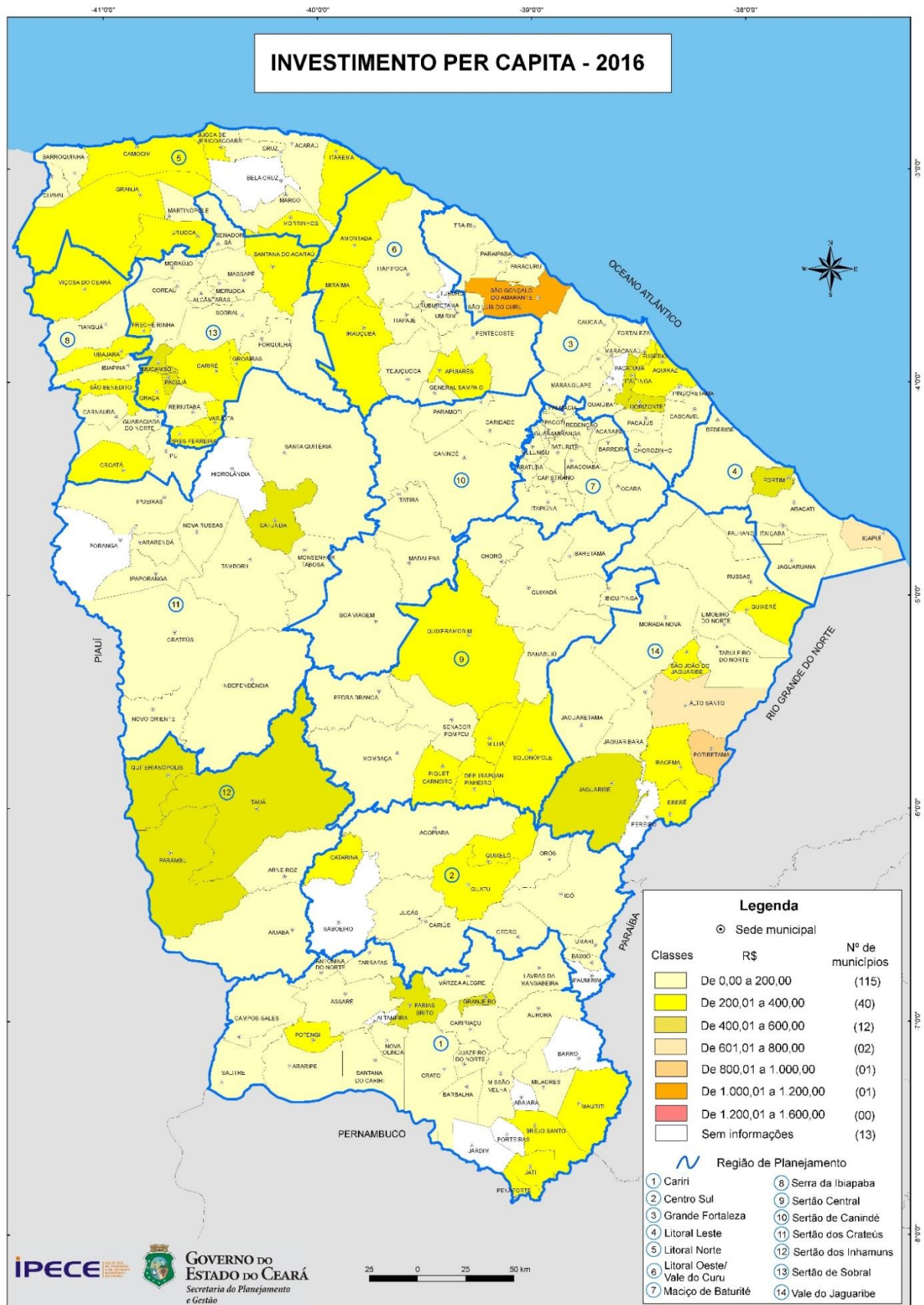
Ao observar os mapas 7.7 e 7.8, fica mais evidente a grande concentração de municípios com baixo investimento per capita distribuídos nas Regiões de Planejamento em 2012 com um forte agravamento em 2016.

Mapa 7.7: Investimento per capita por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Mapa 7.8: Investimento *per capita* por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016



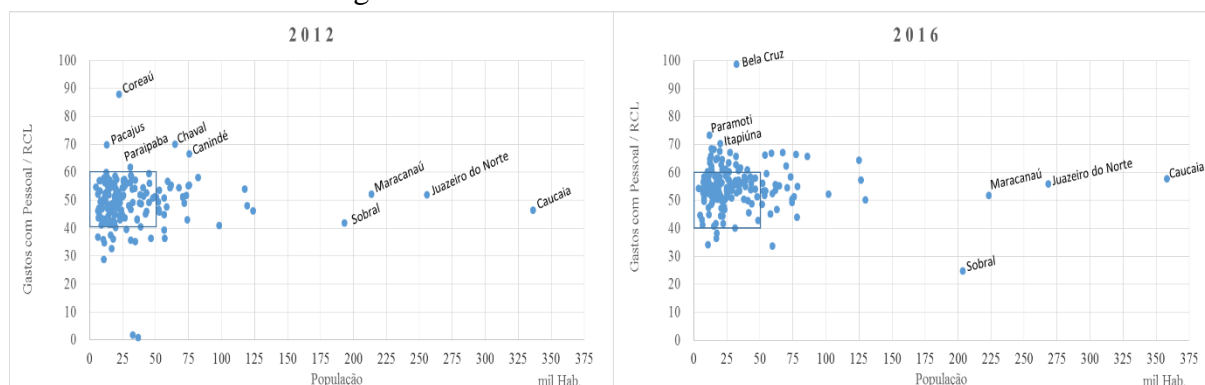
Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

7.3.3 Gastos com Pessoal

O terceiro indicador utilizado, o percentual do Gasto com Pessoal, em termos da Receita Corrente Líquida (RCL), foi incluído nessa análise dado o limite imposto pela LRF e que tem como objetivo de avaliar o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal. Pretende-se, aqui, identificar se os municípios cearenses estão cumprindo o estabelecido nessa Norma e, se existe alguma relação entre esse item de despesa e a situação deficitária apresentada anteriormente. A LRF estabelece que os governos municipais não podem comprometer mais que 60% da Receita Corrente Líquida com Gastos com Pessoal, calculado pelo somatório dos gastos com pessoal e encargos sociais mais outras despesas de terceirização, menos o total com sentenças judiciais, despesas de exercícios anteriores, indenizações e restituições trabalhistas mais inativos e pensionistas com recursos vinculados. Este limite deve ser dividido entre os gastos do Poder Legislativo (6%) e do Poder Executivo (54%).

Nesse sentido, na Figura 7.11 são apresentados o percentual do Gasto com Pessoal sobre a RCL dos municípios cearenses de acordo com o tamanho da população. Pode-se constatar, tanto para o ano de 2012 como em 2016, que a maioria dos municípios apresentava um gasto com pessoal menor que 60% da RCL. Entretanto, pode-se verificar que, em 2012, apenas cinco municípios (Coreaú, Pacajus, Chaval, Canindé e Paraipaba) comprometiam mais de 60% de suas receitas correntes com despesas de pessoal. Já, em 2016, este número aumentou consideravelmente para trinta e cinco municípios que comprometeram mais de 60% de sua RCL com pagamento de pessoal, com destaque para os municípios de Bela Cruz, Paramoti, Itapiúna, que comprometeram mais de 70% e Sobral que reduziu de 41,9% em 2012 para 24,7% em 2016.

Figura 7.11: Percentual de Gasto Pessoal / RCL

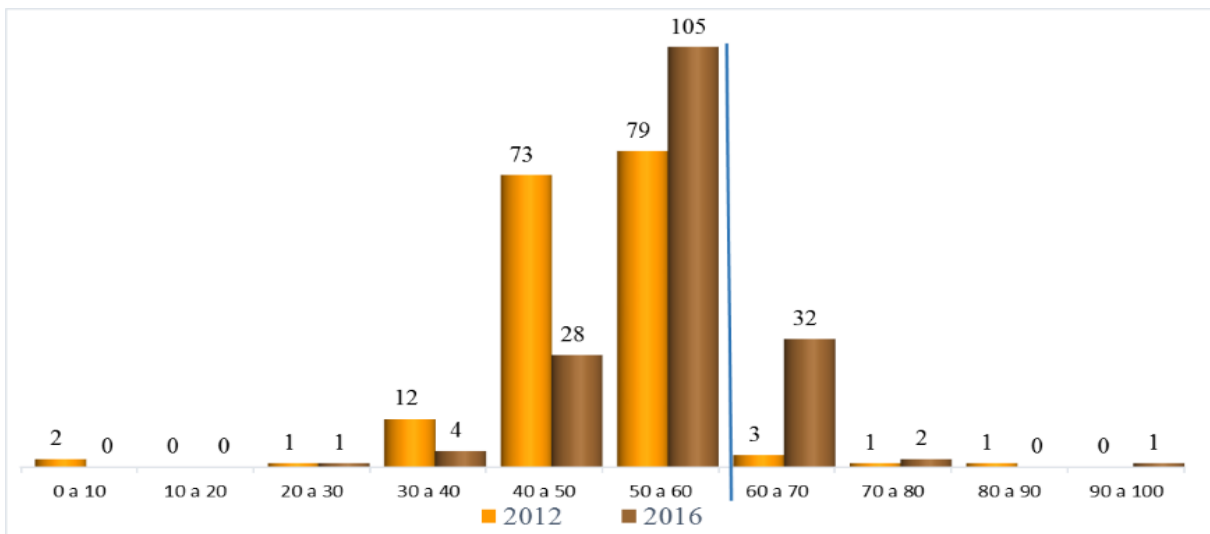


Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Na Figura 7.12, é possível observar o efeito da crise econômica brasileira nos últimos anos. Enquanto que em 2012 a maioria dos municípios (152) estava com os Gastos com Pessoal comprometidos entre 40% a 60%, em 2016, 105 municípios se concentraram entre 50% a 60%.

É interessante observar que essa situação presenciada no estado do Ceará é melhor do que a brasileira dado que, como destaca Giuberti (2005), 39% dos municípios brasileiros, em 2012, apresentavam gastos superiores a 60% da receita corrente líquida. A autora vai mais além, afirmando não ter identificado uma relação forte entre a despesa com pessoal e a ocorrência de déficits nas administrações públicas municipais.

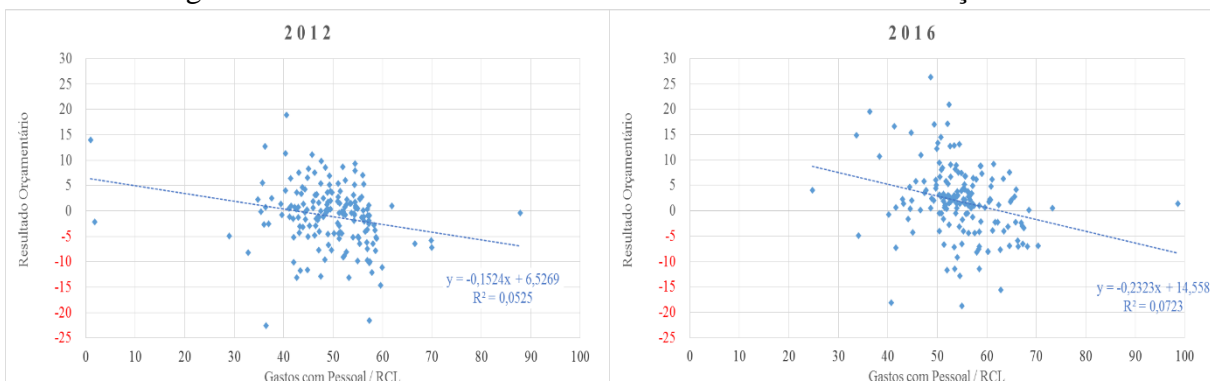
Figura 7.12: Número de Municípios por Classe do Percentual de Gasto Pessoal / RCL – 2012 e 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

De fato, pode-se concluir para os dois anos em questão (Figura 7.13), que não existe uma relação clara entre o déficit orçamentário dos municípios cearenses e o percentual de gasto com pessoal, podendo-se deduzir que as conclusões de Giuberti (2005) podem ser válidas também, para o Ceará.

Figura 7.13: Percentual de Gasto com Pessoal X Resultado Orçamentário

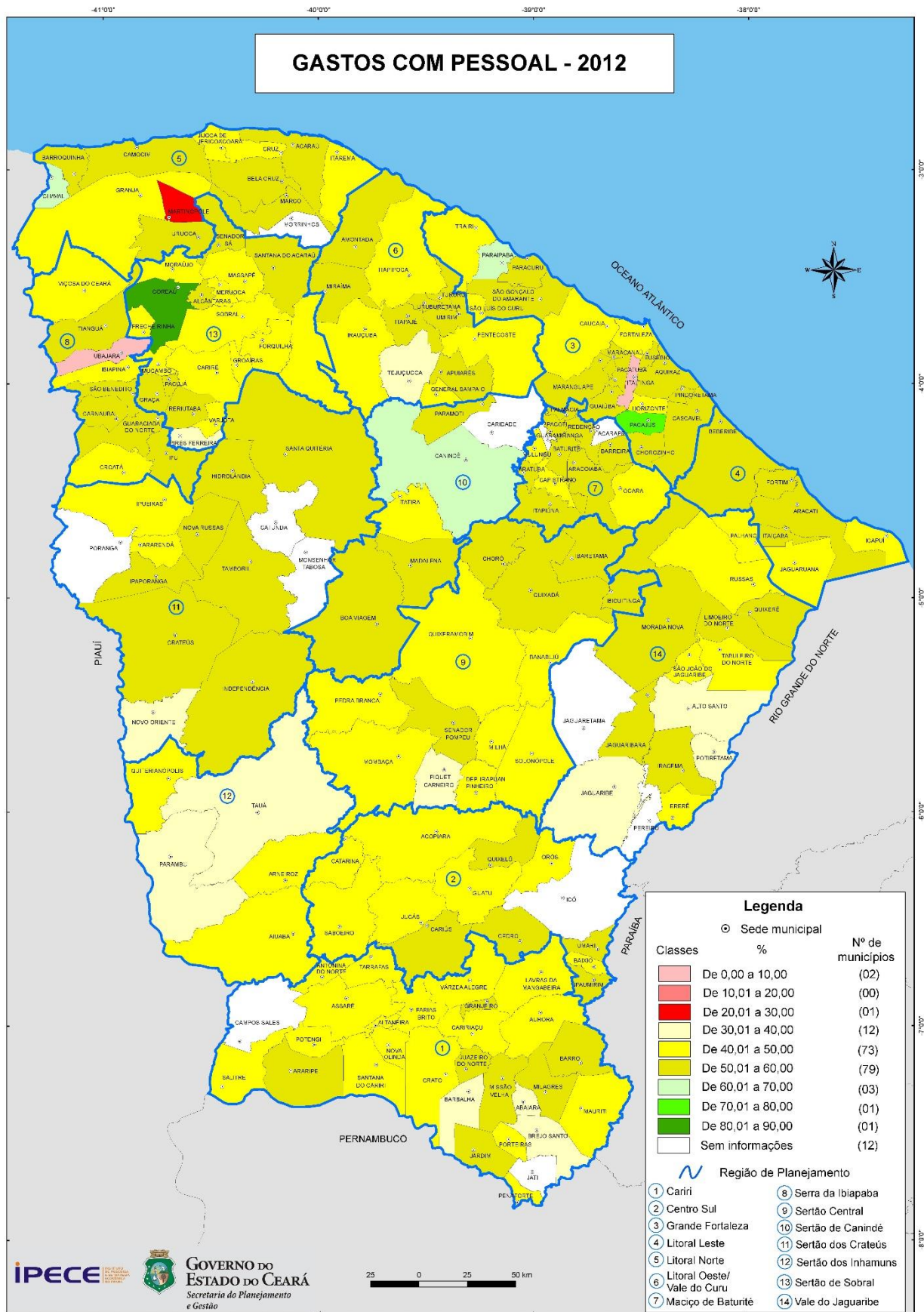


Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Os mapas 7.9 e 7.10 fortalecem o esforço que os governos municipais tem realizado em não comprometerem mais que 60% da Receita Corrente Líquida com Gastos com Pessoal, atendendo as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

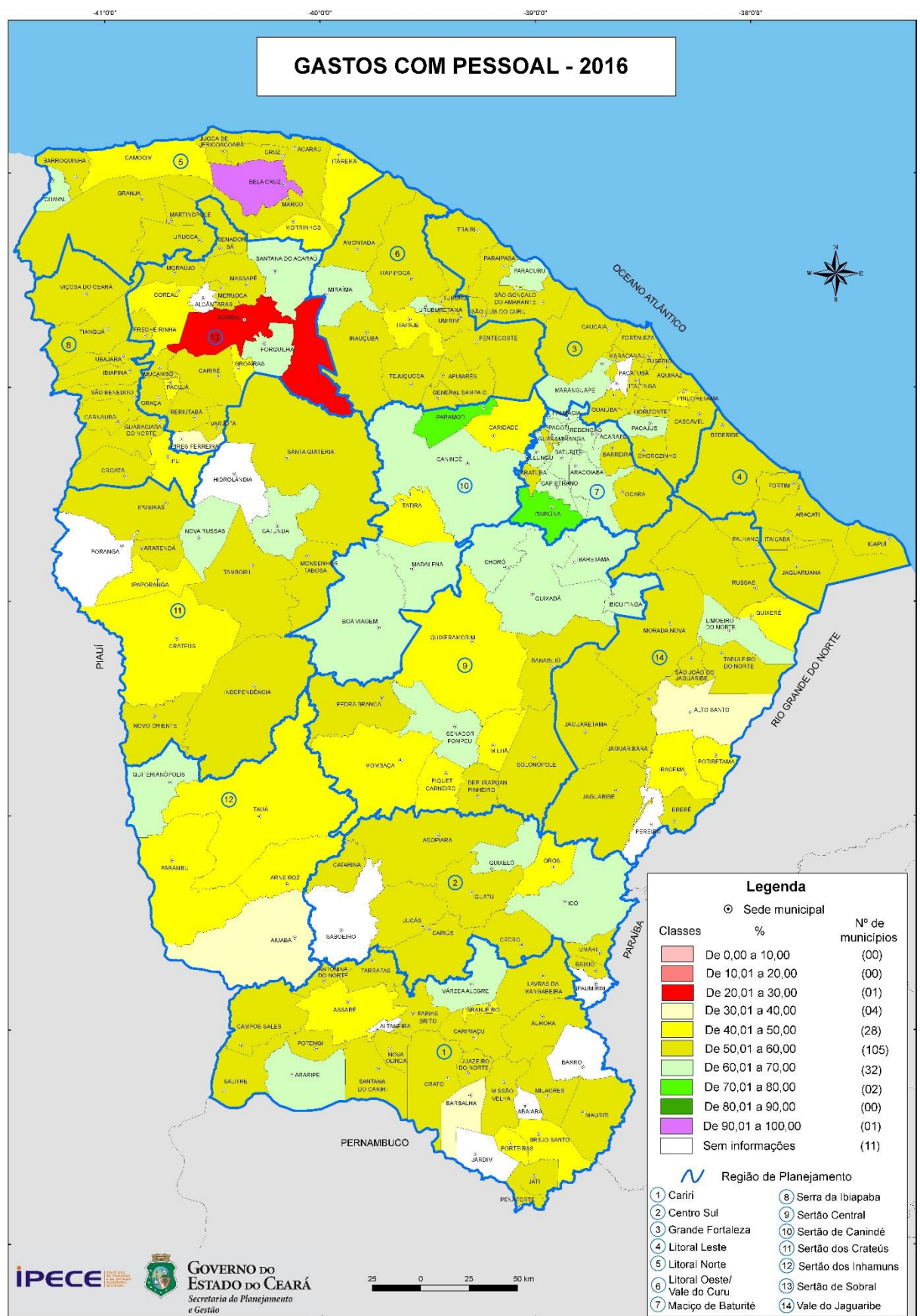
Os dois últimos indicadores analisados referem-se aos gastos que atendem demandas diretas da sociedade e cujas funções são atribuídas diretamente aos municípios, como é o caso dos gastos municipais com Saúde/Saneamento e Educação/Cultura. Tal opção deve-se ao fato de que, em 2012, esses gastos estavam agrupados em duas contas (“Educação e Cultura” e “Saúde e Saneamento”) e, em 2016, eles estavam separados. Dessa forma, as contas de 2016 foram reagrupadas para permitir uma comparação entre os dois anos.

Mapa 7.9: Gasto com Pessoal por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Mapa 7.10: Gasto com Pessoal por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

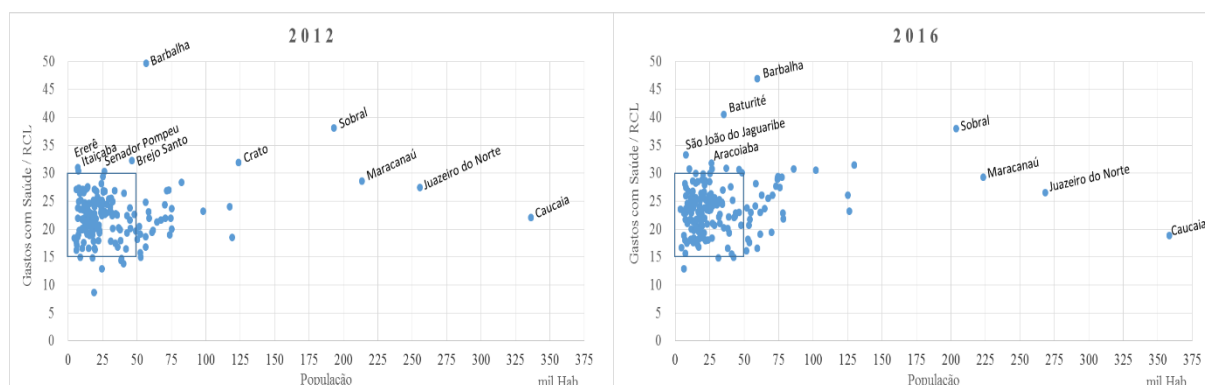
7.3.4 Gastos na Saúde

O indicador da saúde é o percentual com gasto obrigatório em ações e serviços públicos de saúde quando são consideradas as receitas tributárias¹⁶, algumas receitas de transferências¹⁷ e da dívida ativa¹⁸, conforme estabelecido no art. 7º da Lei Complementar nº 141, de janeiro de 2012, que se refere aos Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000¹⁹.

É importante frisar que os limites constitucionais referem-se apenas às contas de Saúde, e serão citados nessa parte do trabalho apenas para comparação, dado que foram somados a eles os dispêndios com Cultura e Saneamento, respectivamente.

Relativamente aos gastos com saúde e saneamento, cujos dados são apresentados na Figura 7.14 e Tabela 7.6, é possível observar que, majoritariamente, os municípios cearenses gastavam menos de 30% de suas receitas correntes nessa rubrica. Entretanto, constata-se que 7 municípios (Umirim, Aurora, Amontada, Itarema, Várzea Alegre, Tejuçuoca e Boa Viagem) gastavam menos de 15% com saúde e saneamento em 2012, ou seja, pode-se intuir que os governos locais gastavam menos do que o determinado naquela norma, já que os dados aqui apresentados incluem os gastos com saneamento que não são contabilizados na conta de saúde.

Figura 7.14: Gastos com Saúde de acordo com a população dos municípios cearenses – 2012 e 2016



Fonte: FINBRA/STN e IBGE. Elaboração própria.

Já no ano de 2016, é também possível observar que os gastos com saúde e saneamento, com algumas exceções, superavam esse limite. Ademais, verifica-se que a maioria dos municípios, em 2016 estava gastando entre 20% e 30% de suas receitas tributárias e de transferências com saúde. Assim sendo, pode-se intuir que houve um esforço, pelas administrações municipais, de

¹⁶ IPTU, ISS, ITBI e IRPF.

¹⁷ Quota parte do FPM, ITR, IPVA, ICMS, IPI e Lei Complementar 87/96.

¹⁸ A arrecadação de impostos inscritos na dívida ativa, bem como os juros, multas e atualização monetária deles.

¹⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em 12/02/2018.

se adequarem aos ditames da Lei Complementar nº 141²⁰. Somente três municípios contrariaram a LRF: Amontada, Parambu e Potiretama.

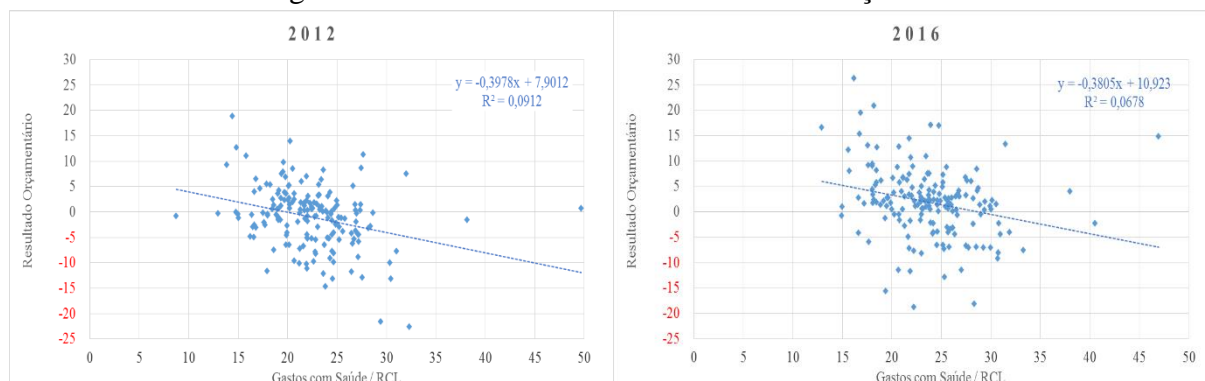
Tabela 7.6: Número de municípios quanto aos gastos em Saúde e Saneamento – 2012 e 2016

Descrição	2012	2016
Menos que 15%	7	3
Entre 15% e 20%	45	33
Entre 20% e 25%	84	72
Entre 25% e 30%	29	51
Entre 30% e 35%	5	11
35% ou mais	2	3
Total	172	173

Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Tal fato leva ao questionamento se esse esforço em se adequar a Legislação poderia estar contribuindo para o Resultado Orçamentário diagnosticado anteriormente. Os dados apresentados na Figura 7.15 poderão fornecer alguma pista da validade dessa hipótese.

Figura 7.15: Gasto com Saúde X Resultado Orçamentário



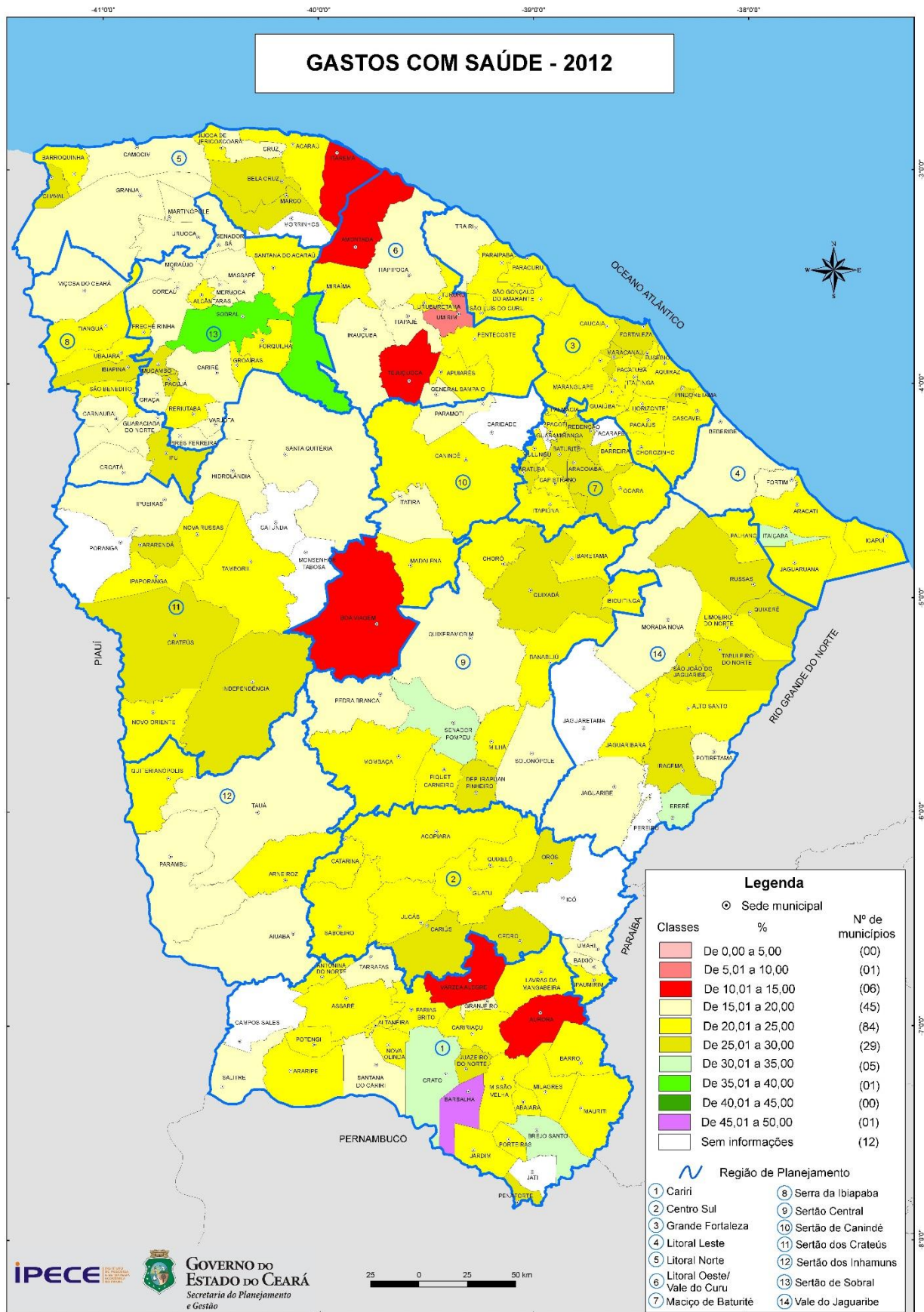
Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Atendo-se ao ano de 2016, é possível verificar que dos quatro municípios com maior aplicação de recursos em saúde e saneamento, Barbalha e Sobral apresentavam Superávit Orçamentário enquanto que São João do Jaguaribe e Baturité estavam deficitários. O que demonstra que não é possível constatar uma tendência clara entre essas duas variáveis, sendo necessários testes mais rigorosos para refutar essa hipótese.

Os mapas 7.11 e 7.12 demonstram que os governos municipais mais que atendem as exigências legais no que se refere à gastos obrigatório sem ações e serviços públicos de saúde, ou seja, acima de 15% da arrecadação dos imposto se transferência para os municípios, chegando a maioria a 30% da arrecadação, tanto em 2012 como em 2016.

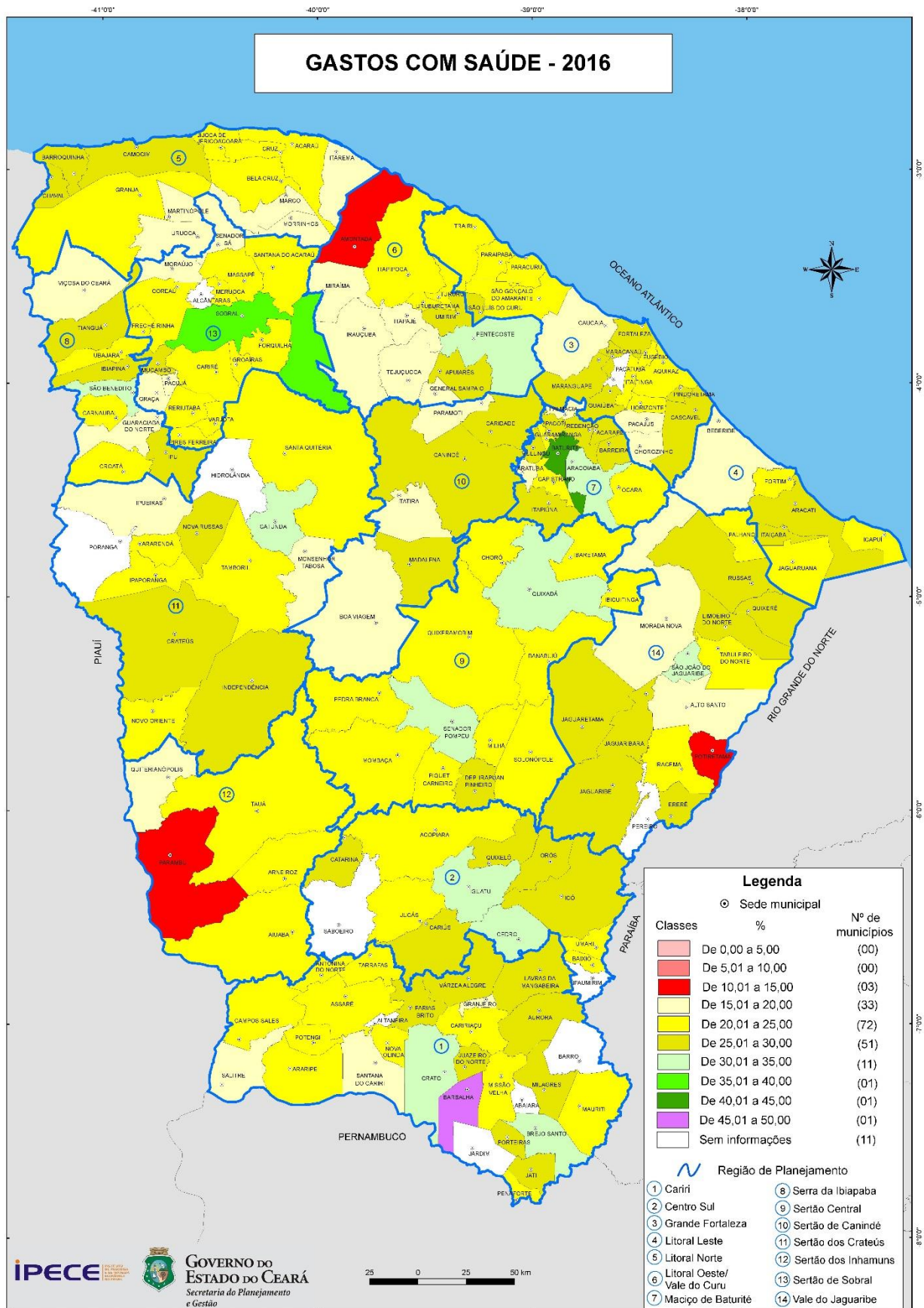
²⁰ Deve-se lembrar que os resultados apresentados no Gráfico 9 são uma proxy do valor gasto com saúde, dado que também foram considerados os gastos com saneamento.

Mapa 7.11: Gasto na Saúde por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Mapa 7.12: Gasto na Saúde por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016



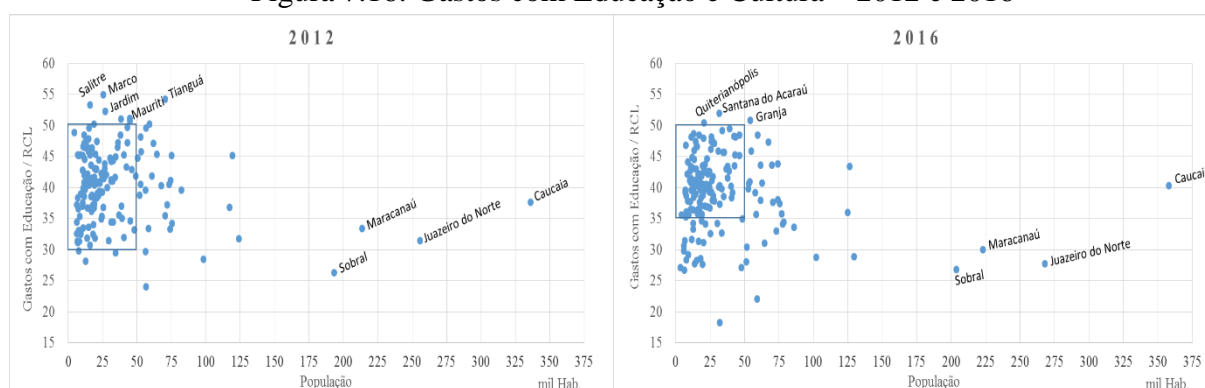
Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

7.3.1 Gastos na Educação

Para o último ponto analisado, gastos obrigatório com manutenção e o desenvolvimento do ensino e cultura, são consideradas as mesmas fontes de receitas utilizadas para o cálculo do limite dos gastos com saúde, porém foram atribuídos, pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988, aos municípios brasileiros, o limite mínimo de 25% das receitas líquidas de impostos, de transferências e da dívida ativa para serem gastos nessa rubrica. Deve-se alertar, mais uma vez, que os valores discutidos neste trabalho referem-se aos gastos com educação e cultura, dada a restrição explicada anteriormente, sendo esperado, portanto, que os percentuais apresentados fiquem acima dos limites constitucionais.

Analisando-se os dados apresentados na Figura 7.16 e na Tabela 7.7 constata-se que, tanto em 2012 como em 2016, a maioria dos municípios cearenses comprometeram entre 30% e 50% de suas receitas com educação e cultura. Esses dados refletem, assim como no caso da saúde e saneamento, um esforço das administrações locais para se adequarem aos limites legais. Estes resultados, juntos com o do Governo do Estado, contribuem para entender o salto na qualidade da educação do Ceará, recentemente noticiado pela imprensa como modelo de política pública em educação para os demais estados brasileiros.

Figura 7.16: Gastos com Educação e Cultura – 2012 e 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Tabela 7.7: Número de municípios quanto aos gastos em Educação e Cultura

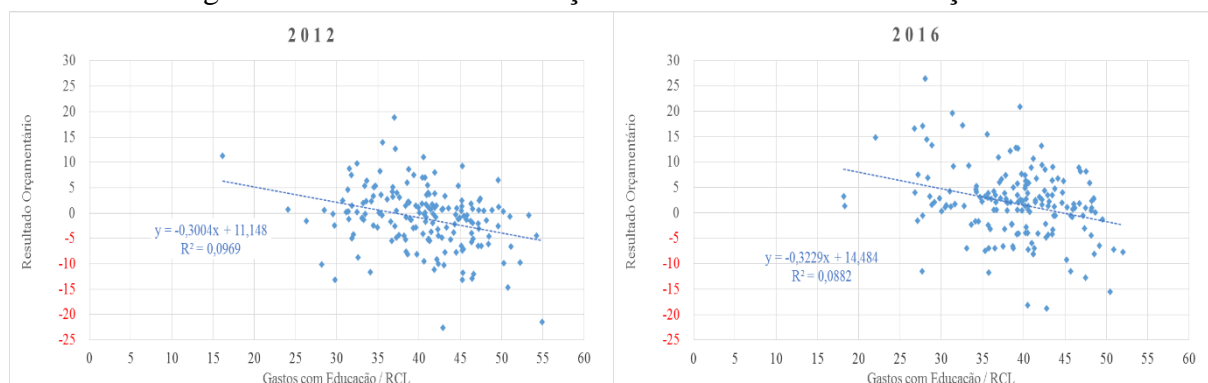
Descrição	2012	2016
Menos de 30%	8	18
Entre 30 e 35%	28	20
Entre 35% e 40%	38	51
Entre 40% e 45%	53	54
Entre 45% e 50%	36	27
Mais de 50%	9	3
Total	172	173

Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

Entretanto, deve-se investigar, ainda que de forma sucinta, se esse esforço em se adequar aos limites com gastos em educação e cultura resultaram em piores condições fiscais dos municípios, sendo a Figura 7.17 destinado a tal análise. Verifica-se que, no ano de 2012, havia

uma leve tendência de que municípios com maiores gastos em educação incorressem em situação de déficit. Já no ano de 2016, não é possível identificar, pelo gráfico de dispersão, se essas duas variáveis estão relacionadas, enfraquecendo a hipótese mencionada anteriormente.

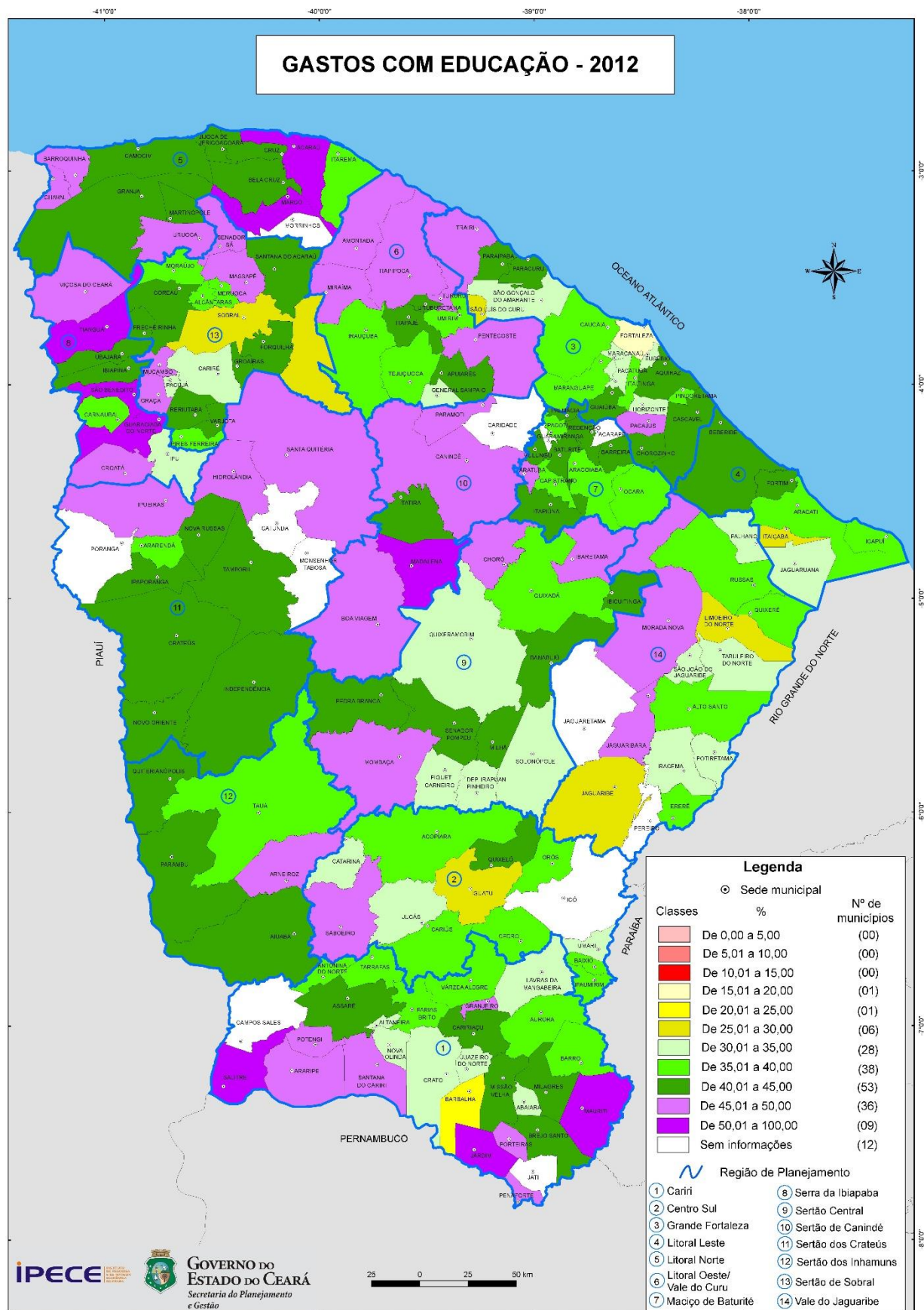
Figura 7.17: Gasto com Educação e Cultura X Resultado Orçamentário



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria.

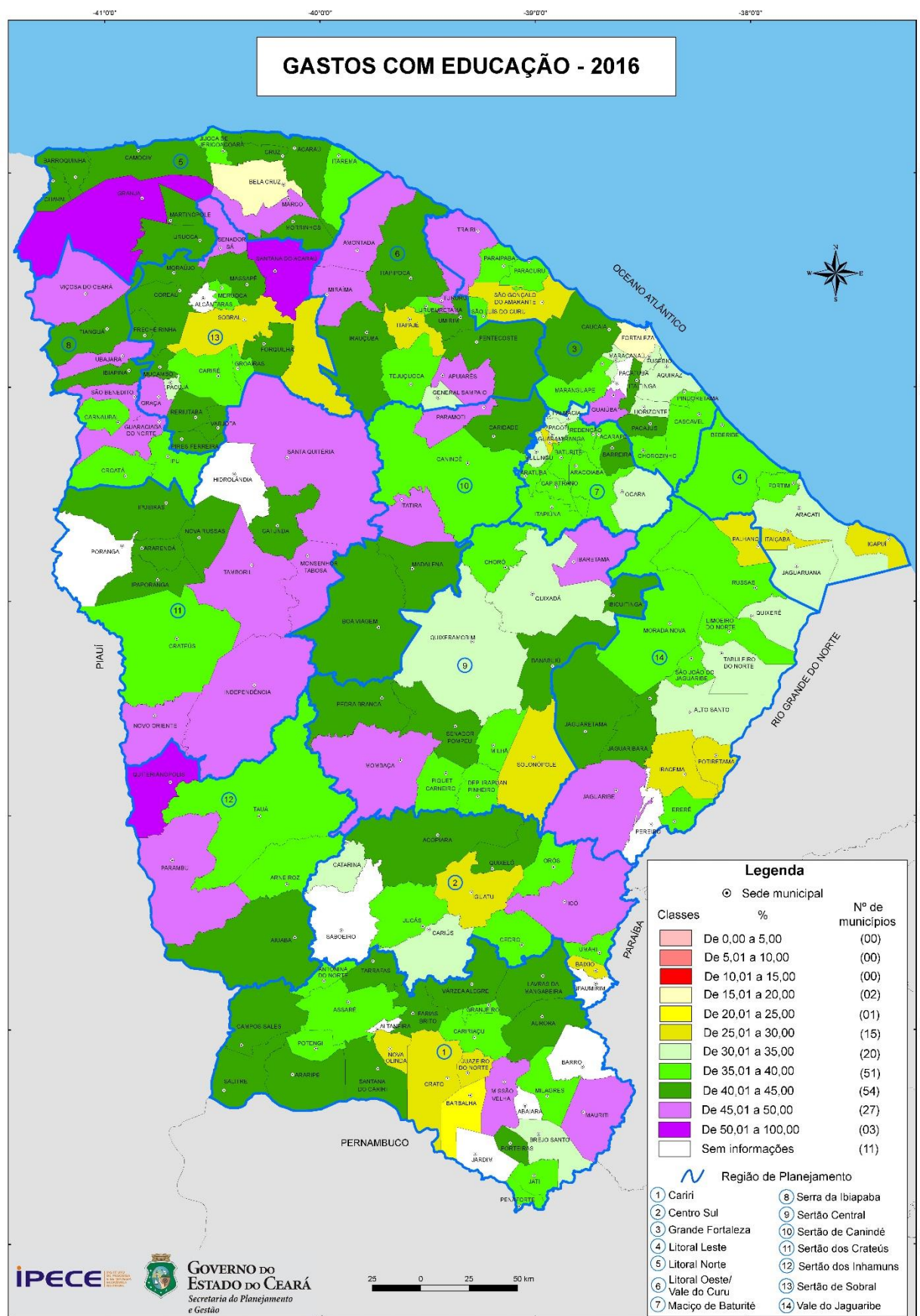
Por fim, os mapas 7.13 e 7.14 reforçam o quanto os governos municipais tem realizado gastos obrigatórios com manutenção e o desenvolvimento do ensino e cultura, bem acima do limite mínimo de 25% das receitas líquidas de impostos, de transferências e da dívida ativa, chegando em muitos municípios ao dobro do mínimo exigido, tanto em 2012 como em 2016. Em resumo, mais que atendem as exigências da Constituição Federal.

Mapa 7.13: Gasto na Educação por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2012



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

Mapa 7.14: Gasto na Educação por Municípios e Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2016



Fonte: FINBRA/STN. Elaboração própria

7.4 Considerações Finais

Para cada indicador analisado, é possível observar alguns resultados com mais destaque. No caso do Indicador de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), os resultados mostraram que 50,54% dos municípios cearenses, em 2012, encontrava-se com um valor abaixo de 0,5 indicando que para cada R\$ 1 oriundo da base econômica do município, ele recebia mais de R\$ 2 do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e em 2016 diminuiu para 42,39%. Desses, a grande maioria é composta de municípios com uma população abaixo de 100.000 habitantes indicando que esse resultado deve-se a baixa atividade econômica e, por consequência, pouca capacidade para gerar receitas tributárias.

Entretanto verificou-se que houve uma sensível redução no número de municípios com IDTE abaixo de 50, dado que o número foi reduzido de 93 em 2012 para 78 em 2016. Por outro lado houve uma redução de 1 município na classe que vai de 50 a 75 e o aumento de 9 entre os que apresentavam um indicador superior a 1. É possível explicar este desempenho por dois fatores distintos, o primeiro deles seria o crescimento econômico dos municípios, que permitiriam um incremento em sua base tributária, e, o segundo fator, um maior esforço na arrecadação tributária local.

Os municípios que apresentaram um IDTE maior do que 100 são os mais populosos e em sua maioria encontram-se na região metropolitana de Fortaleza, com exceção de Aracati, Crato, Iguatu, Juazeiro do Norte, Quixeramobim e Sobral em 2012. Em 2016, além destes, também passaram para esta exceção os municípios Barbalha, Brejo Santo, Itapagé, Itapipoca e Morada Nova.

Na análise da Receita Corrente Líquida *per capita* observou-se que esta receita é decrescente com o tamanho da população para os dois anos de análise. De fato, a maioria dos municípios apresentava receitas entre R\$ 2.000,00 e R\$ 2.500,00 em 2012 (85,33%) e 2016 (78,26%).

Para o indicador de Resultado Orçamentário verificou-se que houve um aumento do número de municípios em situação de superávit orçamentário, passando de 79 municípios em 2012 para 120 em 2016, apresentando assim um indício de que os municípios cearenses estão conseguindo manter seus gastos dentro de seus limites orçamentários.

O indicador de investimento per capita apresentou crescimento médio real de 21,5%, passando em termos reais de uma média em 2012 de R\$ 296,24 para R\$ 181,39 em 2016. Os municípios de menor população registraram maiores valores investidos por habitante do que os mais populosos, em 2012 e 2016.

Em relação aos gastos com pessoal constatou-se que, tanto em 2012 como em 2016, a maioria dos municípios cearenses apresentava um gasto com pessoal menor que 60% da receita corrente líquida e que não existe uma relação clara entre o déficit orçamentário dos municípios cearenses e o percentual de gasto com pessoal.

Relativamente aos gastos com saúde no qual se inclui o gasto com saneamento, no ano de 2012, 7 municípios gastavam menos do que o percentual mínimo de 15% das receitas elegíveis estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012. Já em 2016, 123, ou seja, a maioria dos

municípios cearenses gastava entre 20% e 30% das receitas elegíveis e apenas 3 não alcançaram o limite mínimo de 15%.

Por último, analisou-se o gasto com educação, incluindo o gasto com cultura, sendo observado que, tanto em 2012 como 2016, a maioria dos municípios cearenses estava bem acima do limite constitucional mínimo de 25%.

Em geral, os municípios apresentam uma incapacidade generalizada de geração de receita própria para custear a administração municipal, ficando as finanças públicas municipais reféns das transferências dos governos estaduais e Federal. Esta impossibilidade de uma gestão mais independente vem se arrastando ao longo dos anos e mandatos por diversos motivos, onde se destacam alguns mais preocupantes:

- Falta de planejamento e políticas públicas de longo prazo
- Descontinuidade das políticas públicas municipais ao longo das mudanças de governo
- Falta de um quadro próprio de servidores municipais tecnicamente capacitados
- Geração de emprego e renda

Desta forma, é possível sugerir algumas alternativas de estratégias ou Políticas Públicas. Uma grande maioria dos governantes municipais não cumpre a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também denominada Estatuto da Cidade²¹. Já no Capítulo II, que trata dos instrumentos da política urbana é considerado a questão do planejamento municipal e aponta alguns instrumentos que muitas vezes são desconhecidos ou ignorados pelos gestores, como o Plano Diretor e o parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

Antes de elaborar o Plano Diretor, o gestor municipal deverá conhecer a realidade do seu município. Para isto é necessário realizar o Cadastro Técnico Multifinalitário, identificando e registrando todos os lotes e parcelas com suas principais informações como localização georeferenciada, proprietário ou usuário, área ocupada e uso atual (residencial ou comercial) que servirá tanto para registros oficiais e particulares, assim como para arrecadação de impostos imobiliários e territoriais (IPTU e ITBI) ou de serviços (ISS).

O plano diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, ou seja, é responsável pela ordenação da cidade, fixando as condições e prazos para determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização do solo urbano seja para uso residencial ou para desenvolvimento de atividades econômicas.

Conforme o Art. 41 desta Lei, o Plano Diretor é obrigatório somente para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades integrantes de áreas de interesse turístico ou de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental dentre outros critérios. Considerando principalmente as duas primeiras exigências, se percebe a insensatez da lei que prefere que o município primeiro cresça de forma desorganizada para depois se exigir que ela gaste muito mais recursos para consertar o crescimento desorganizado da cidade.

A partir dele o gestor poderá então elaborar os demais instrumentos de planejamento sugeridos no Estatuto da Cidade como plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento

²¹http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

anual, planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social. A ausência de um Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Município de longo prazo é o maior responsável pela descontinuidade das políticas públicas com as mudanças de governo e pela não geração de emprego e renda.

A falta de um quadro próprio de servidores municipais tecnicamente capacitados é com certeza um grande problema que deve ser atacado pelos gestores municipais. A rotatividade de pessoas, muitas vezes sem conhecimento apropriado para a função desempenhada, induz ao erro, a ineficácia e ineficiência e colaborando também para a não continuidade nas políticas públicas.

Outros aspecto observado nos municípios é a insustentabilidade financeira pela incapacidade de gerar receita própria. Além das estratégias já citadas, se percebe a necessidade de realizar uma reestruturação na gestão fiscal e financeira dos municípios que possibilite um incremento na arrecadação tributária municipal e numa melhor gestão fiscal e financeira, além de ações como mudanças na legislação tributária do município, implementação da dívida ativa e capacitação e implantação do programa de educação fiscal.

Anexo 7.1

Valores dos Indicadores Calculados para os Municípios Cearenses

Município	2012								2016							
	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)
Abaiara	10.815	50,22	2.280,68	285,44	2,29	34,77	21,89	33,55	-	-	-	-	-	-	-	-
Acarape	15.673	43,65	1.758,00	-	-	-	-	-	16.418	50,81	2.009,48	86,89	-6,95	64,59	28,50	36,48
Acaraú	58.848	50,90	1.620,89	136,18	0,33	56,89	21,98	50,19	61.715	53,00	1.793,01	173,60	-0,55	53,70	22,99	43,62
Acopiara	51.768	52,98	1.622,29	344,73	2,06	49,45	20,51	38,82	53.358	66,65	1.700,27	105,43	5,85	51,80	20,77	40,62
Aiuaba	16.468	35,96	2.062,20	214,28	1,00	41,54	19,19	43,58	17.098	29,46	2.011,45	61,95	10,72	38,26	21,91	41,14
Alcântaras	10.956	46,04	2.344,00	169,05	1,11	57,27	23,46	39,93	-	-	-	107,47	-	-	-	-
Altaneira	7.033	60,71	2.876,19	297,40	0,25	44,70	23,84	31,14	-	-	-	-	-	-	-	-
Alto Santo	16.505	45,05	1.895,30	621,97	-8,17	32,83	22,83	38,58	16.927	49,64	2.405,88	606,60	19,57	36,38	16,85	31,36
Amontada	40.274	86,92	2.000,26	155,64	9,26	54,45	13,81	45,23	42.508	70,26	1.725,10	261,24	1,02	58,44	14,98	48,22
Antonina do Norte	7.056	65,78	2.731,74	96,78	-1,72	46,88	21,98	36,57	7.253	57,57	2.609,99	134,54	3,46	56,90	21,76	39,22
Apuiarés	14.135	30,70	1.988,60	359,47	-9,09	52,06	24,25	42,17	14.644	27,97	2.047,59	222,75	-12,81	54,56	25,31	47,45
Aquiraz	74.465	221,81	2.175,13	431,83	-5,06	55,10	21,95	41,18	78.438	344,30	2.781,79	276,46	-1,71	55,05	21,83	34,50
Aracati	70.363	126,88	1.734,13	123,34	-0,40	51,20	24,36	35,52	73.188	144,27	2.000,47	86,62	-7,01	58,42	27,75	33,05
Aracoiaba	25.592	55,98	2.102,28	139,67	5,15	54,38	26,63	36,81	26.203	52,04	2.398,52	136,12	-4,03	63,44	31,88	39,34
Ararendá	10.564	46,67	2.331,39	192,29	-4,33	43,16	27,07	37,53	10.800	52,79	2.487,87	93,15	2,43	53,14	24,21	41,38
Araripe	20.848	74,24	2.271,94	494,53	2,80	51,07	20,15	47,39	21.345	58,75	2.416,58	133,75	4,79	60,88	22,03	43,74
Aratuba	11.404	35,78	2.330,54	313,59	-6,13	56,84	26,53	48,41	11.300	42,34	3.058,63	149,47	20,92	52,38	18,18	39,57
Arneiroz	7.667	55,70	2.669,69	211,26	1,35	44,02	24,99	45,16	7.774	44,04	2.607,47	13,61	5,03	49,76	22,98	38,70
Assaré	22.633	42,59	1.845,51	233,67	-1,69	44,44	24,49	40,78	23.191	42,69	1.811,83	75,67	10,92	46,68	23,44	36,94
Aurora	24.470	39,17	1.790,54	171,38	-0,21	44,27	12,95	35,37	24.548	33,44	2.003,91	113,41	1,39	54,52	25,99	40,16
Baixio	6.072	45,09	2.504,35	213,76	-4,80	46,29	16,18	37,22	6.214	77,70	3.102,02	168,78	2,92	54,07	22,91	29,81
Banabuiú	17.488	52,47	2.219,10	247,43	1,27	48,74	21,67	41,07	17.968	49,98	2.264,71	167,21	2,62	51,47	23,03	42,22
Barbalha	56.576	83,16	2.676,84	199,87	0,69	36,33	49,67	24,09	59.343	180,81	3.378,13	90,05	14,81	33,66	46,94	22,05
Barreira	19.958	37,40	2.093,46	207,16	0,77	52,43	24,73	42,86	20.835	41,85	2.196,22	122,35	3,50	56,28	26,66	42,88
Barro	21.742	39,60	1.760,37	83,78	2,25	52,82	24,95	38,64	-	-	-	-	-	-	-	-
Barroquinha	14.560	36,03	2.501,61	296,93	-1,30	55,83	21,76	45,77	14.854	38,95	2.340,87	172,26	1,39	53,90	25,60	42,97
Baturité	33.863	46,62	1.751,16	140,53	-1,93	54,25	26,91	41,62	35.154	39,45	1.711,18	42,99	-2,20	61,67	40,51	38,54
Beberibe	50.364	99,08	1.867,43	164,43	5,36	51,04	18,21	44,76	52.719	94,12	1.917,56	110,04	2,40	53,37	18,16	39,84
Bela Cruz	31.259	27,68	1.722,04	169,92	-3,82	58,52	25,55	44,22	32.243	31,61	1.777,79	-	1,38	98,62	22,63	18,28
Boa Viagem	52.829	58,23	1.626,13	205,11	-0,38	53,67	14,97	45,80	53.945	54,32	1.601,65	66,20	-5,89	66,20	17,67	40,98
Brejo Santo	46.207	62,11	1.985,50	582,21	-22,61	36,40	32,32	42,89	48.451	182,18	2.933,28	246,77	2,29	42,92	30,10	34,95
Camocim	60.870	81,70	1.820,65	68,36	7,95	54,47	19,50	41,88	62.734	73,96	1.916,06	252,23	0,20	46,62	26,14	40,72
Campos Sales	26.648	51,11	1.858,62	-	-	-	-	-	27.167	36,66	1.901,88	119,51	-4,08	55,25	24,19	41,73
Canindé	75.209	77,14	1.676,82	100,72	-6,48	66,56	23,72	45,14	77.261	79,67	1.817,88	63,85	-7,02	66,35	29,26	35,76
Capistrano	17.202	49,50	2.322,23	375,02	8,59	48,45	20,51	38,74	17.621	50,90	2.154,77	167,53	2,11	64,98	22,26	36,62
Caridade	20.687	35,52	1.913,39	-	-	-	-	-	22.065	41,28	1.897,77	116,63	-7,23	41,64	25,25	40,55

Município	2012								2016							
	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)
Cariré	18.391	33,90	2.135,15	878,15	-11,61	44,85	17,89	34,08	18.653	45,12	2.176,13	387,21	2,14	53,30	23,58	38,42
Caririaçu	26.471	41,85	2.174,52	211,44	3,35	43,62	23,18	43,12	26.876	41,92	1.925,44	162,30	0,47	56,79	21,04	37,99
Cariús	18.586	36,83	1.851,48	186,61	-5,44	51,27	25,18	36,67	18.807	31,80	1.897,82	94,82	3,08	52,15	26,44	34,69
Carnaubal	16.975	35,23	2.161,72	185,14	2,71	55,84	19,32	36,15	17.549	46,29	2.280,05	118,48	3,86	54,82	24,21	37,67
Cascavel	67.503	86,16	1.580,12	123,51	1,82	54,46	21,63	40,35	70.574	106,23	1.908,37	47,86	-3,18	54,47	26,14	37,66
Catarina	19.228	30,45	1.768,89	411,57	-4,99	44,94	24,01	31,87	20.269	32,45	1.773,29	238,27	1,19	51,63	29,93	31,15
Catunda	10.053	59,17	2.324,80	-	-	-	-	-	10.331	48,79	4.675,13	442,22	-8,08	60,22	30,75	41,17
Caucaia	336.091	230,19	1.581,34	189,33	3,12	46,37	22,04	37,61	358.164	224,94	1.513,57	11,41	6,22	57,82	18,91	40,29
Cedro	24.622	30,36	1.841,82	129,09	-2,89	51,27	25,18	39,28	25.038	35,99	1.940,77	109,02	0,56	53,93	30,03	36,69
Chaval	12.684	40,49	2.102,98	126,41	-5,78	69,82	27,17	46,39	12.931	35,10	2.044,10	142,92	2,22	60,60	25,55	43,10
Choró	12.982	54,19	2.194,15	240,25	-1,92	57,22	20,99	46,47	13.340	43,70	2.007,12	129,96	-2,31	62,19	24,16	38,51
Chorozinho	18.947	61,45	2.047,95	212,59	7,02	55,99	21,91	40,39	19.194	59,18	2.213,69	57,59	12,70	52,62	18,50	39,30
Coreaú	22.252	32,56	1.787,75	-	-0,33	87,82	17,95	44,43	23.000	48,60	2.189,80	185,41	4,02	47,68	20,97	44,71
Cratêus	73.102	48,29	1.536,22	130,00	-0,22	51,78	26,98	40,57	74.350	61,14	1.823,49	101,38	2,04	49,28	29,38	38,02
Crato	123.963	109,84	1.597,49	77,36	7,57	46,30	31,98	31,77	129.662	134,92	1.687,10	25,70	13,32	50,09	31,45	28,87
Croatá	17.272	32,21	2.086,19	361,87	-3,98	47,20	19,94	46,36	17.802	32,66	2.219,87	299,23	2,39	52,44	23,78	39,76
Cruz	22.887	74,04	2.164,47	295,91	6,95	49,32	19,76	40,75	23.833	71,09	2.187,27	32,90	-2,17	58,77	23,93	42,64
Deputado Irapuan Pinheiro	9.203	68,32	2.229,32	418,10	-1,04	46,97	25,15	33,07	9.483	61,97	2.309,07	209,28	3,00	54,16	26,80	35,62
Ererê	6.922	35,31	2.440,90	678,76	-7,65	47,08	30,99	38,40	7.134	57,45	2.707,93	207,04	2,62	56,42	28,19	39,61
Eusébio	47.993	374,88	3.620,11	167,31	1,94	50,89	22,68	33,20	51.913	468,02	4.270,88	219,09	1,15	56,21	23,76	30,48
Farias Brito	18.859	38,11	2.180,76	313,24	3,94	49,49	24,26	37,30	18.789	50,72	2.517,23	454,14	0,63	51,45	25,65	40,50
Forquilha	22.435	48,46	1.801,39	288,69	3,61	48,90	20,68	40,91	23.801	44,93	1.916,49	77,55	-3,93	61,18	24,59	40,47
Fortaleza	2.500.194	343,38	2.129,40	190,19	11,33	40,37	27,65	16,17	2.609.716	438,05	2.175,34	185,26	3,30	51,20	27,45	18,16
Fortim	15.233	59,95	2.109,65	242,45	0,66	54,52	18,96	41,38	16.115	100,64	2.405,54	495,21	-11,71	51,92	21,84	35,75
Frecheirinha	13.167	61,93	2.116,18	35,24	1,66	47,13	22,92	40,82	13.606	69,87	2.369,25	292,09	-2,81	52,37	21,26	40,28
General Sampaio	6.423	70,22	3.154,21	1.066,22	4,64	43,83	17,18	31,36	6.845	78,53	3.052,33	173,80	9,12	52,66	18,04	31,46
Graça	15.085	40,91	2.243,93	187,90	-2,51	57,24	16,60	49,59	15.300	36,85	2.526,87	284,82	1,84	52,69	18,04	46,73
Granja	52.528	77,42	1.759,32	263,78	11,09	45,71	15,80	40,56	54.146	45,87	1.908,52	343,41	-7,19	53,36	21,72	50,87
Granjeiro	4.551	39,61	3.637,45	153,17	0,58	54,68	18,45	48,87	4.459	3,23	4.428,02	498,58	15,42	44,75	16,72	35,56
Groaíras	10.445	41,77	2.522,92	545,08	0,75	42,28	20,17	42,75	10.931	70,65	2.606,69	327,80	3,53	47,45	24,78	36,53
Guaiúba	24.727	37,56	1.762,49	130,25	1,04	54,58	22,44	41,87	26.091	34,86	1.914,09	106,23	0,99	57,48	25,40	47,45
Guaraciaba do Norte	38.189	43,53	1.886,42	284,40	-0,69	52,03	17,96	51,01	39.301	53,19	1.790,31	160,72	-1,23	57,18	19,32	49,51
Guaramiranga	3.956	69,85	4.529,58	-	-	-	-	-	3.632	79,36	5.374,05	163,75	7,56	54,20	23,62	27,19
Hidrolândia	19.548	31,91	2.031,48	292,70	-0,51	54,27	16,35	45,42	-	-	-	-	-	-	-	-
Horizonte	58.418	284,58	2.542,23	541,27	5,38	47,52	23,15	33,40	64.673	242,72	2.445,03	434,74	4,26	55,11	23,74	31,01
Ibaretama	12.977	29,65	1.968,84	166,46	-5,14	58,68	24,19	46,58	13.203	23,67	1.995,73	69,64	0,08	68,56	24,68	48,68
Ibiapina	24.058	43,29	1.927,14	204,42	-3,15	43,90	28,13	42,25	24.739	27,64	1.922,15	92,57	8,52	51,07	28,55	42,61

Município	2012								2016							
	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)
Ibicuitinga	11.622	41,93	2.301,03	381,45	-0,81	52,49	22,01	40,81	12.242	26,66	2.239,78	32,89	6,25	63,37	21,52	44,83
Icapuí	18.746	111,91	2.669,82	296,84	-5,18	42,04	22,01	38,34	19.554	139,76	2.919,74	724,83	-11,50	58,44	20,63	27,66
Icó	65.900	52,01	1.601,35	-	-	-	-	-	67.345	70,21	1.752,29	64,96	-3,00	67,11	25,55	47,34
Iguatu	98.138	153,77	1.810,87	595,53	0,53	41,09	23,23	28,49	102.013	151,63	1.851,78	274,81	1,57	52,33	30,54	28,84
Independência	25.620	36,17	1.718,97	137,42	-3,69	56,88	26,86	41,44	25.962	39,24	1.771,11	116,19	-4,38	57,57	26,32	48,16
Ipaporanga	11.358	39,96	2.223,03	198,49	1,47	51,30	20,21	42,06	11.499	55,89	2.358,43	149,22	2,06	44,85	22,94	41,42
Ipaumirim	12.080	51,39	1.896,23	153,97	-8,09	52,66	24,66	39,73	-	-	-	-	-	-	-	-
Ipu	40.579	51,54	1.811,48	322,30	-4,16	51,41	26,44	32,02	41.485	83,30	2.054,21	95,99	5,78	45,60	25,16	39,25
Ipueiras	37.758	55,93	1.862,76	90,00	-4,58	48,96	19,90	48,48	37.957	57,72	1.935,64	175,55	-4,15	58,48	16,61	43,44
Iracema	13.808	57,01	2.343,45	343,25	1,50	53,61	27,37	31,85	14.098	91,29	3.041,46	377,82	17,08	49,40	24,75	27,73
Irauçuba	22.742	67,18	2.100,27	401,23	7,50	43,02	19,35	39,36	23.704	71,92	2.052,08	216,59	9,42	50,37	18,04	42,22
Itaiçaba	7.428	54,51	2.279,09	343,38	-13,13	53,25	30,44	29,81	7.698	69,76	2.437,65	61,76	6,87	55,64	27,44	28,37
Itaitinga	36.814	99,45	1.863,03	-	13,97	0,92	20,26	35,54	38.933	112,72	2.183,38	533,41	-18,74	54,98	22,19	42,75
Itapagé	49.130	77,05	1.650,64	152,47	3,88	51,40	19,69	41,90	51.538	163,53	2.297,39	61,85	26,38	48,65	16,13	28,09
Itapipoca	119.320	98,14	1.675,44	277,07	2,48	48,08	18,50	45,20	126.234	110,23	1.771,87	123,94	6,40	57,21	23,27	43,44
Itapiúna	19.009	36,37	1.798,28	117,60	-0,12	51,75	21,25	41,70	19.872	40,27	1.826,59	92,70	-6,95	70,36	25,76	38,75
Itarema	38.547	86,14	1.997,61	359,46	18,87	40,56	14,41	37,01	40.822	99,70	2.029,14	219,49	12,23	49,88	15,58	38,38
Itatira	19.401	13,52	2.088,44	316,62	4,04	40,40	16,61	41,11	20.484	30,23	2.412,16	54,55	5,87	47,29	18,43	48,01
Jaguaretama	17.839	31,65	1.952,80	-	-	-	-	-	17.977	28,51	2.029,07	44,72	7,36	58,96	25,15	40,19
Jaguaribara	10.652	39,06	2.175,88	416,84	-12,03	57,84	23,61	46,63	11.200	43,73	2.189,74	25,93	8,86	58,79	25,54	40,88
Jaguaribe	34.317	76,26	1.876,92	1.040,02	-0,19	35,37	17,51	29,55	34.503	83,54	2.151,55	401,87	-11,49	53,48	27,01	45,67
Jaguaruana	32.614	80,69	1.806,76	287,76	5,15	49,30	20,10	34,49	33.607	66,59	1.876,43	119,83	1,37	57,17	24,56	32,75
Jardim	26.730	40,66	2.168,36	308,77	-9,73	56,91	22,60	52,24	-	-	-	-	-	-	-	-
Jati	7.647	62,33	2.484,98	-	-	-	-	-	7.827	125,38	3.397,49	275,24	2,79	52,11	26,01	36,08
Jijoca de Jericoacoara	17.744	57,12	2.203,14	191,55	1,71	48,92	22,24	41,56	19.224	79,65	2.819,49	271,59	3,81	56,22	22,77	35,69
Juazeiro do Norte	255.648	139,94	1.480,57	88,67	8,72	51,92	27,42	31,51	268.248	203,06	1.552,66	190,31	-0,57	55,78	26,60	27,72
Jucás	23.985	45,18	1.876,15	174,54	-2,87	46,52	23,02	34,96	24.540	48,95	2.028,45	73,56	2,11	53,37	23,34	39,32
Lavras da Mangabeira	31.073	26,29	1.646,36	303,15	3,32	46,68	23,08	34,43	31.359	32,27	1.778,10	77,19	4,93	57,11	25,09	40,14
Limoeiro do Norte	56.255	99,37	1.729,25	307,90	-2,45	50,93	24,83	29,72	58.552	81,11	1.624,64	7,98	-2,38	66,99	28,19	35,68
Madalena	18.575	37,93	2.039,98	337,47	-9,82	54,97	24,63	50,26	19.616	35,14	1.908,74	68,31	-3,36	67,47	25,88	43,49
Maracanaú	213.404	311,03	2.620,07	162,55	-0,12	52,11	28,63	33,44	223.188	349,05	2.672,32	156,88	0,40	51,83	29,33	30,02
Maranguape	117.306	109,96	1.473,34	148,31	3,17	54,10	24,08	36,83	125.058	121,36	1.405,24	61,98	-3,12	64,28	26,16	35,97
Marco	25.349	46,36	2.122,53	253,07	-21,51	57,34	29,39	54,93	26.738	48,92	2.110,14	176,74	8,20	53,58	18,43	47,52
Martinópole	10.458	24,42	2.437,52	-	-4,87	28,95	16,55	42,79	10.990	48,49	2.424,28	198,17	3,47	56,97	18,04	43,45
Massapê	36.040	36,12	1.600,56	232,05	-3,01	43,31	16,78	47,23	37.892	36,70	1.660,81	162,94	6,71	50,50	20,10	41,55
Mauriti	44.836	37,41	1.712,43	308,40	-6,62	49,11	21,57	51,17	46.335	59,63	1.848,00	235,11	-8,13	58,00	22,95	48,51
Meruoca	14.049	30,50	2.188,25	341,60	4,22	44,35	19,09	36,74	14.814	39,44	2.240,80	58,61	12,82	53,38	20,69	39,04

Município	2012								2016							
	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)
Milagres	28.204	36,53	1.618,97	100,65	0,06	56,07	24,43	40,02	28.292	44,23	1.855,53	143,81	2,69	53,53	25,69	37,84
Milhã	13.062	47,61	1.966,13	446,11	0,05	47,57	23,97	40,70	13.152	65,73	2.390,10	254,42	0,53	48,64	23,86	39,21
Miraíma	13.009	46,06	2.319,13	394,48	-6,47	58,08	20,15	47,54	13.507	36,68	2.154,50	200,85	1,72	60,42	19,86	46,05
Missão Velha	34.529	33,55	1.747,97	109,76	-0,92	57,30	22,74	44,91	35.326	38,88	1.869,57	148,01	-0,54	56,09	20,22	45,71
Mombaça	42.891	26,62	1.427,69	13,18	0,62	45,93	22,41	47,25	43.678	38,23	1.611,76	108,03	2,41	48,81	22,93	48,21
Monsenhor Tabosa	16.760	45,70	2.002,60	-	-	-	-	-	17.025	31,10	2.558,28	131,64	2,75	56,26	19,59	48,50
Morada Nova	61.713	87,97	1.797,92	129,60	-6,47	55,37	19,81	47,17	61.722	111,87	1.873,84	46,32	2,11	55,63	19,15	38,00
Moraújo	8.225	45,90	2.237,45	194,57	3,60	49,81	19,80	35,38	8.579	59,69	2.496,66	42,94	13,14	54,45	17,55	42,15
Morrinhos	21.119	38,44	1.905,39	-	-	-	-	-	22.067	43,76	1.922,74	239,36	4,41	49,64	18,01	42,54
Mucambo	14.146	49,73	2.278,92	599,22	-12,91	47,51	27,54	46,40	14.367	50,03	2.371,21	447,98	-3,98	50,36	25,65	40,22
Mulungu	11.876	39,84	2.154,37	475,34	-7,69	49,70	24,48	44,50	12.682	32,18	1.788,46	14,79	4,13	65,90	28,61	34,28
Nova Olinda	14.586	74,71	2.211,92	285,04	6,42	41,39	23,39	33,63	15.310	75,34	2.285,31	89,28	14,49	50,72	21,73	28,27
Nova Russas	31.210	53,61	1.760,42	123,13	-5,47	58,79	22,83	41,27	31.954	48,70	1.786,36	18,34	2,77	65,64	25,34	40,29
Novo Oriente	27.655	36,95	1.808,90	268,18	-0,79	39,68	22,89	42,03	28.288	45,71	1.892,02	63,87	-0,54	50,84	20,70	47,16
Ocara	24.373	66,01	2.109,02	471,00	8,29	45,00	23,62	35,26	25.261	67,20	1.958,59	25,87	17,18	52,07	23,93	32,62
Orós	21.294	42,94	1.932,90	291,77	-1,30	47,09	25,79	39,06	21.342	36,83	2.159,62	90,45	6,03	49,67	27,98	37,07
Pacajus	64.521	95,33	1.591,60	57,00	-7,16	70,01	21,23	45,36	69.877	114,49	1.623,38	95,26	1,18	62,35	19,47	43,68
Pacatuba	75.411	111,09	1.407,87	87,68	2,39	55,51	20,06	34,20	-	-	-	-	-	-	-	-
Pacoti	11.684	61,37	2.318,98	288,37	6,03	52,43	21,38	38,56	11.936	54,15	2.145,93	116,82	1,77	64,75	25,78	31,65
Pacujá	6.037	72,66	2.982,27	425,37	-8,79	52,26	27,14	32,58	6.186	95,50	3.417,57	469,79	1,44	43,14	18,85	30,62
Palhano	8.972	47,56	2.003,38	380,39	0,17	48,56	23,54	32,48	9.248	60,76	2.173,69	137,50	2,11	56,63	23,80	29,17
Palmácia	12.330	45,44	1.818,47	164,55	-11,14	59,94	21,92	41,84	13.022	53,09	1.753,38	12,52	9,23	61,41	17,61	33,32
Paracuru	32.255	104,04	2.322,16	277,97	-5,22	54,03	22,41	41,09	33.665	116,09	2.408,16	149,83	2,09	60,79	24,88	39,77
Paraipaba	30.733	46,98	1.754,94	111,95	0,99	61,93	23,25	44,60	32.256	74,87	1.969,58	119,95	6,69	52,65	21,11	37,30
Parambu	31.160	46,82	2.088,17	395,66	5,50	35,69	17,87	41,02	31.213	51,01	2.046,78	402,09	-0,75	40,16	14,90	45,88
Paramoti	11.360	33,78	2.434,34	262,50	-2,03	56,31	17,61	47,16	11.564	26,57	2.132,06	39,08	0,47	73,23	19,98	48,17
Pedra Branca	42.064	54,28	1.889,62	480,50	-2,85	45,21	16,45	43,33	42.795	44,87	1.723,37	67,79	9,00	53,78	22,12	43,50
Penaforte	8.483	82,95	2.834,41	408,27	-11,76	43,40	26,45	45,30	8.888	94,13	2.976,79	204,52	2,28	55,29	24,57	37,88
Pentecoste	35.823	36,76	1.939,12	327,00	0,80	42,95	22,54	46,48	36.928	53,13	1.936,00	118,99	-4,37	56,32	30,94	42,96
Pereiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pindoretama	19.247	53,50	2.052,82	316,83	-4,44	50,20	27,16	38,15	20.430	48,89	2.181,22	190,60	0,42	44,48	26,49	39,77
Piquet Carneiro	15.820	39,38	1.862,12	360,72	2,49	37,57	20,68	30,74	16.599	43,49	2.070,66	241,35	0,65	41,62	23,15	36,36
Pires Ferreira	10.365	60,08	2.357,56	395,19	-2,61	36,02	19,95	37,07	10.730	51,85	2.324,69	396,84	-4,88	34,07	21,65	42,72
Poranga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porteiras	14.971	51,24	2.397,99	406,90	1,83	46,01	21,31	46,32	14.965	45,29	525,75	-	-18,18	40,66	28,28	40,46
Potengi	10.448	68,49	2.471,81	414,76	0,44	42,59	21,71	45,13	10.856	43,87	2.342,45	224,34	7,43	54,82	21,75	37,79
Potiretama	6.181	61,87	2.847,54	1.449,02	-2,48	36,97	17,71	34,44	6.337	56,01	3.616,59	901,50	16,65	41,26	12,89	26,78
Quiterianópolis	20.158	39,06	1.859,95	479,18	-9,52	48,32	20,64	40,59	20.777	49,96	1.953,60	410,25	-15,57	62,80	19,38	50,46
Quixadá	82.258	87,56	1.547,35	85,19	-2,82	58,26	28,39	39,57	85.991	89,96	1.751,16	23,76	-2,31	65,84	30,81	33,65

Município	2012								2016							
	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)
Quixelô	14.911	40,65	2.212,59	332,41	-4,06	56,51	24,64	40,44	14.903	40,00	2.317,96	212,56	-7,01	68,15	29,98	41,27
Quixeramobim	73.812	100,54	1.779,17	574,66	-1,30	42,97	19,03	33,30	77.931	102,46	1.923,42	326,44	-1,64	44,08	22,86	34,16
Quixeré	20.810	52,56	1.834,57	301,44	1,45	53,37	26,83	38,35	21.728	60,94	2.044,57	279,59	4,66	44,42	28,72	34,19
Redenção	26.660	53,34	1.968,55	187,51	-5,24	55,16	26,72	43,85	27.358	45,27	2.009,65	8,66	-6,52	67,22	25,15	38,67
Reriutaba	19.179	33,38	1.903,88	222,73	-7,78	58,58	22,79	43,11	18.889	52,75	2.250,53	145,58	3,10	53,38	21,29	41,88
Russas	71.723	96,62	1.624,79	132,83	0,42	49,01	26,84	37,25	75.762	87,54	1.802,15	114,41	-6,62	51,32	27,47	37,47
Saboeiro	15.681	42,84	2.314,60	530,57	-13,16	42,67	24,56	45,24	-	-	-	-	-	-	-	-
Salitre	15.684	46,72	2.389,78	478,39	-0,47	48,43	18,82	53,29	16.248	33,99	2.514,37	165,08	1,66	55,39	17,20	42,20
Santa Quitéria	42.822	60,72	1.750,73	199,59	1,19	52,69	19,30	49,68	31.814	65,04	2.397,38	59,84	1,12	56,19	22,35	45,27
Santana do Acaraú	30.512	39,28	1.784,50	116,29	-1,12	56,21	24,06	44,76	17.479	24,18	3.273,69	312,35	-7,68	62,69	22,20	51,99
Santana do Cariri	17.219	38,48	2.295,92	397,19	-1,55	46,57	19,26	46,27	43.359	42,03	856,17	30,40	5,33	52,13	18,32	40,25
São Benedito	44.825	36,00	1.574,10	170,99	-14,62	59,58	23,83	50,75	46.414	38,56	1.798,89	203,69	-9,20	54,04	30,68	45,16
São Gonçalo do Amarante	45.141	223,82	2.655,51	144,38	5,35	56,17	20,11	34,70	47.791	564,60	4.656,53	1.080,56	-1,56	51,21	20,75	27,14
São João do Jaguaribe	7.788	54,82	2.355,57	152,66	0,39	49,49	27,34	31,38	7.670	52,58	2.453,06	221,74	-7,49	58,34	33,28	35,34
São Luís do Curu	12.459	42,55	2.052,42	1.003,02	-10,09	42,00	21,15	28,17	12.805	49,64	2.136,85	31,99	4,19	55,54	26,73	36,38
Senador Pompeu	26.382	43,51	1.929,12	257,86	-10,00	57,48	30,34	42,31	26.496	48,79	1.822,87	172,43	-8,08	60,22	30,75	41,17
Senador Sá	7.041	36,86	2.329,18	113,69	-7,40	56,91	18,59	45,25	7.442	46,61	2.377,54	21,39	8,11	50,81	15,68	46,83
Sobral	193.134	185,12	2.730,43	297,41	-1,51	41,90	38,12	26,33	203.682	229,33	2.823,11	116,07	4,05	24,74	37,98	26,82
Solonópole	17.768	64,02	2.098,28	409,05	9,81	47,60	19,54	32,44	18.127	54,00	2.172,97	317,88	3,20	50,38	21,99	28,62
Tabuleiro do Norte	29.522	51,34	1.571,96	201,46	-1,13	47,98	25,43	31,46	30.378	49,52	1.677,20	49,75	5,20	55,45	24,37	34,27
Tamboril	25.397	41,88	2.214,80	321,72	-4,46	51,74	24,50	42,33	25.560	41,10	2.125,08	197,26	1,04	51,58	23,43	46,19
Tarrafas	8.865	83,20	3.089,22	1.182,29	-1,18	41,25	15,02	38,94	8.875	47,45	2.301,58	198,27	6,78	55,61	21,12	44,15
Tauá	56.307	61,30	1.911,27	375,32	1,42	39,40	18,59	39,58	57.914	79,84	2.227,09	429,53	-4,23	45,03	24,13	39,18
Tejuçuoca	17.643	66,91	2.605,93	475,16	12,71	36,28	14,83	37,10	18.709	55,83	2.290,46	170,55	2,84	50,68	19,51	37,18
Tianguá	70.527	75,66	1.661,66	289,59	-4,42	51,09	21,94	54,27	74.107	81,86	2.015,17	196,68	-0,50	50,45	28,96	43,80
Trairi	52.464	41,98	1.619,60	217,22	-1,48	46,82	19,05	48,15	54.820	73,52	1.771,91	119,73	0,68	59,59	23,05	45,94
Tururu	14.848	37,57	2.117,67	244,60	0,50	55,00	21,27	47,87	15.768	3,57	2.093,60	-	8,86	58,66	20,54	46,65
Ubajara	32.496	71,27	1.780,72	-	-2,19	1,75	24,91	44,30	34.068	53,93	1.867,64	279,59	-6,50	54,97	24,53	49,15
Umari	7.562	29,82	2.064,46	61,52	-0,90	57,04	19,01	33,08	7.668	53,27	2.404,21	57,43	3,23	56,62	23,69	35,32
Umirim	19.023	35,02	1.918,55	57,52	-0,80	54,31	8,71	38,40	19.602	36,96	1.953,17	93,40	1,35	55,63	28,86	40,51
Uruburetama	20.289	37,17	1.993,87	237,81	-10,21	57,39	21,88	43,01	21.411	42,82	2.019,95	22,37	7,60	64,60	23,76	39,73
Uruoca	13.096	37,02	2.006,43	238,39	2,43	55,41	19,69	47,28	13.600	58,95	2.327,31	306,14	1,96	51,27	18,40	44,60
Varjota	17.745	41,17	2.032,86	479,98	3,68	42,64	18,99	41,22	18.188	56,26	2.282,68	236,63	3,82	53,99	20,16	40,46
Várzea Alegre	38.952	36,65	1.678,99	273,80	0,06	48,84	14,74	35,11	40.255	33,38	1.709,83	39,59	6,21	61,02	27,60	40,21
Viçosa do	56.394	69,59	1.825,14	246,56	6,49	44,80	16,77	49,58	59.487	83,04	1.788,90	301,08	2,84	52,43	16,61	48,49

Município	2012								2016							
	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)	População	IDTE	Receita Líquida (per capita)	Investimento (per capita)	Resultado / Receita	Gasto com Pessoal (%)	Gasto com Saúde (%)	Gasto com Educação (%)
Ceará																

Fonte: FINBRA/STN, IBGE e FJP. Elaboração própria

8 Conclusão

A situação das contas públicas brasileiras tem sido objeto de preocupação relevante nos últimos anos, tendo sido objeto de intenso debate se a situação fiscal nacional é sustentável ou não. Nesse sentido, a discussão sobre a sustentabilidade das finanças públicas de União predomina, deixando em segundo plano a situação dos entes subnacionais.

Entretanto, ao observar a situação de alguns estados com dificuldade para pagar os salários dos seus servidores e as empresas que lhe fornecem de bens ou serviços, constata-se que não se pode negligenciar a situação fiscal desses entes, que são responsáveis pelo fornecimento de serviços como educação, segurança pública e saúde à população. Ou seja, a incapacidade de um governo pagar os compromissos assumidos pode implicar em consideráveis perdas de bem-estar da população.

Assim, espera-se que esse livro tenha contribuído no debate da sustentabilidade fiscal das contas públicas nacionais, analisando de forma mais detalhada a situação das contas públicas do Governo do Estado do Ceará.

Nesse sentido, constatou-se que, apesar da situação crítica e dos questionamentos sobre a sustentabilidade e solvência do Governo Federal, as contas públicas do Estado do Ceará apresentam-se solventes, permitindo a adoção de uma política fiscal, entre os anos de 2012 e 2015, em que os investimentos públicos fossem mais dependentes de recursos de terceiros, ou seja, com aumento da dívida pública estadual. Entretanto, deve-se frisar que o ano de 2016 pode marcar uma reversão dessa política fiscal.

Também foi observado nesse livro que o estado do Ceará, em relação a sua situação fiscal, está em uma situação mais confortável que a de outros estados brasileiros, dado que o bom desempenho na arrecadação, em 2016, foi um fato positivo para o estado, embora tenha sido observada a influência de receitas não recorrentes nesse resultado. Foi identificado, ainda nesse capítulo, dois fatos quanto ao comportamento das despesas orçamentárias do estado, sendo o primeiro a despesa com pessoal estar mantendo-se, proporcionalmente às receitas correntes, em níveis mais ou menos estáveis, i.e., dentro dos limites preconizados pela LRF. Entretanto, identificou-se uma tendência gradual na composição do gasto com pessoal, dada a elevação das despesas com inativos e a redução nas despesas com vencimentos dos ativos.

O segundo fato refere-se à dificuldade fiscal que os municípios cearenses enfrentaram em 2016, nesse sentido é possível supor que haverá dificuldades na implantação de políticas estaduais na forma de convênio ou que dependam de alguma contrapartida financeira desses entes. Em geral, os municípios apresentam uma incapacidade generalizada de geração de receita própria para custear a administração municipal, ficando as finanças públicas municipais reféns das transferências dos governos estaduais e Federal.

9 Referências

BLANCHARD, O. J. **Suggestion for a new set of fiscal indicators**. OECD Economic Department, 1990 (Working Paper n. 79).

BRASIL. **Glossário do Orçamento Federal**. Brasília (DF), 2017. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D>. Acesso em: 17 ago. 2017.

CARVALHAIS, J. N. **Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais**. 2010. 154 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2010.

CODACE – Comitê de Datação de Ciclos Econômicos. **Comunicado de início de recessão**. Rio de Janeiro (RJ), ago. 2015. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C55EC04CF101602106AA0E529E>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

COSTA, E. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Orgs.) **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília (DF): Secretaria do Tesouro Nacional / Banco Mundial, 2009.

CROCE, E.; RUAN-JAMÓN, V. H. **Assessing fiscal sustainability: a cross country comparison**. International Monetary Fund (IMF), 2003 (Working Paper n. 145).

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., Natal, 2005. **Anais...** Natal: ANPEC, 2005.

HAMILTON, J. D.; FLAVIN, M. A. On the limitations of government borrowing: a framework for empirical testing. **The American Economic Review**, v. 76, n. 4, p. 808-819, 1986.

IPECE. **IPECE Conjuntura: Boletim de Conjuntura Econômica Cearense**, 4º Trimestre 2016. Fortaleza: IPECE, 2017. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/ipece_conjuntura/IPECE_CONJUNTURA_N2_4_trim2017.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

LUPORINI, V. **Conceitos de sustentabilidade fiscal**. Niterói (RJ): UFF/Economia, 2006 (Texto para Discussão n. 189).

_____. Sustainability of Brazilian fiscal policy, once again: corrective policy response over time. **Est. Econ.**, São Paulo (SP), v. 45, n. 2, p. 437-458, abr.-jun. 2015.

MATTOS, E. et al. Economias de escala na oferta de serviços públicos de saúde: um estudo para os municípios paulistas. **Economia**, v. 10, n. 2, p. 357-386, mai.-ago. 2009.

PONTES, P. **Uma aplicação de indicadores de sustentabilidade fiscal no estado do Ceará**. Fortaleza (CE), IPECE, 2016 (Texto para Discussão n. 119). Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/textos_discussao/TD_119.pdf>. Acesso em: 10/09/2017.

PONTES, P. A.; NOGUEIRA, A. O.; NOGUEIRA, C. A. G. **Boletim de Finanças Públicas N° 01** – Maio de 2017. Fortaleza (CE): IPECE, 2017. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/Estudos_Gestao_Publica/Boletim_Financas_Publicas/Boletim_Financas_Publicas_Mai2017.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

SANTOS, P. M. A. et al. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais** - evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim das finanças públicas dos entes subnacionais**, 1.ed. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <www.stn.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Nova metodologia da CAPAG** – texto para consulta pública. Brasília, 2017. Disponível em: <www.stn.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2017.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória, 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RODDEN, J. Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. **International Organization**, v. 57, n. 4, p. 695-729, 2003.

TABOSA, F. J. S. et al. Reação fiscal da dívida pública para os estados brasileiros: uma análise utilizando efeitos limiars. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 42., Natal, 2014. **Anais...** Natal: ANPEC, 2014.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.