



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

LAURO SODRÉ GOMES NETO

**ESFORÇO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS
CEARENSES**

FORTALEZA

2009

LAURO SODRÉ GOMES NETO

ESFORÇO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS
CEARENSES

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Área de concentração: Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi

FORTALEZA

2009

LAURO SODRÉ GOMES NETO

ESFORÇO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AOS MUNICÍPIOS
CEARENSES

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, Área de concentração Economia do Setor Público.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Andrei Gomes Simonassi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – CAEN/UFC

Prof. Almir Bittencourt da Silva
Universidade Federal do Ceará – CAEN/UFC

Prof. João Mário dos Santos França
Universidade Federal do Ceará – CAEN/UFC

À minha família, em especial aos meus pais, José Luiz e Yolanda, pelo exemplo de doação, fortaleza e generosidade.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me amparou em seus braços, nos momentos mais difíceis.

Ao Prof. Dr. Andrei Simonassi, minha sincera gratidão pela paciência na condução e orientação correta e profissional, inigualável pelo envolvimento e dedicação como participou do processo.

Aos professores Almir Bittencourt e João Mário, que aceitaram em participar da banca de qualificação pelas sugestões que muito contribuíram na organização das minhas idéias.

Aos colegas e professores do mestrado que me incentivaram na pesquisa.

À Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará pela política de valorização e incentivo ao permanente aprimoramento e qualificação dos seus servidores.

Ao Sindicato dos Fazendários do Ceará – SINTAF pela parceria firmada.

A todos que, direta ou indiretamente, auxiliaram para que o trabalho pudesse ser realizado.

“A inteligência irmanada com a força de vontade e com a esperança produz uma idéia.”

Clóvis Beviláqua

RESUMO

O estudo investiga a relação entre arrecadação *per capita* e transferências de recursos no Ceará entre 2003 e 2007 visando identificar como os recursos transferidos têm contribuído para premiar o esforço fiscal e/ou a redução de desigualdades, uma vez que isto tende a fomentar a auto-suficiência financeira das administrações municipais cearenses. Para a realização desse exercício foram utilizados modelos de dados em painel, para captar o efeito sobre o volume e a taxa de autonomia municipal. A partir dos resultados pode-se constatar que volume de transferências de recursos aos municípios cearenses induz à “preguiça fiscal”; isto é, municípios que recebem mais recursos por habitante em determinado exercício fiscal arrecadam menos nos anos subseqüentes. Além disso, pode-se dizer que não há qualquer relação entre o montante de recursos investidos em áreas sociais com o nível ou a evolução da arrecadação do período seguinte.

Palavras-Chave: Autonomia fiscal; Transferências de recursos; Efeito Preguiça; Municípios cearenses.

ABSTRACT

This work investigates the relationship between tax revenue per capita and resource transfers in Ceará between 2003 and 2007, aiming to determine if the resources transferred are contributing to reward tax effort and/or reduce inequality, since this tends to encourage the self - sufficiency of the municipalities of Ceará. To do this, panel data models were used to capture the effect on the volume and rate of municipal autonomy. The results show that the volume of resource transfers to municipalities in Ceara induces a "laziness tax", i.e., municipalities that receive more resources per capita in a given fiscal year collect less in subsequent years. Furthermore, one can say that there is no relationship between the amount of resources invested in social areas with the level or changes in store for the following period.

Keywords: Fiscal autonomy; Transfer of Funds; Effect Sloth; Municipalities of Ceará.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Modelos Estimados para a Especificação Linear - equação (1).....	33
Tabela 2: Modelos Estimados para a Especificação Log-Linear – equação (2).....	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EA	Efeitos aleatórios
EF	Efeitos fixos
EGC	Equilíbrio Geral Computável
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FPE	Fundo de participação estadual
FPM	Fundo de participação municipal
FSE	Fundo Social de Emergência
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IR	Imposto de renda
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PD	Primeira diferença

SUMÁRIO

1 Introdução	12
2 O Federalismo Fiscal Brasileiro	15
2.1 A Literatura Relacionada ao Tema	17
3 Aspectos Metodológicos	29
3.1 Base de Dados	29
3.2 O Modelo Econométrico	29
4 Exercício Empírico.....	32
5 Considerações Finais.....	36
Referências Bibliográficas	38

1 Introdução

Em um Estado unitário, onde há somente um nível de governo, não existe o que discutir acerca de divisão da arrecadação tributária. Sabe-se que a prerrogativa de tributar pertence ao governo, contudo, o critério utilizado para a aplicação dos recursos nas várias regiões é determinado no orçamento governamental.

Nesse ínterim, embora constitucionalmente possam ser estabelecidos critérios de alocação de recursos objetivando diminuir eventuais desigualdades regionais, pessoais ou carências específicas em determinados setores, percebe-se que esses critérios utilizados constituem-se apenas como parâmetros para a alocação de verbas orçamentárias, visto que as administrações regionais são, caso exista, tão somente departamentos do governo, sem autonomia administrativa ou política.

Em se tratando de uma federação, a repartição da receita tributária adota uma configuração totalmente diferente da habitualmente conhecida, sendo esta bem mais complexa. Assim, uma federação implica a existência de um governo, nacional ou central, bem como de outros níveis de governos sub-nacionais ou regionais que possuem certo grau de autonomia. Autonomia, como se sabe, está intimamente atrelada à capacidade de geração de receitas próprias e bem como a deliberação dos critérios de alocação de gastos.

Contudo, noticie-se uma preocupação relevante no desenho de sistemas tributários em regimes federativos, como é o caso do Brasil, que busca assegurar o necessário equilíbrio entre a repartição de competências para a instituição e, posterior, cobrança de tributos, e a autonomia financeira dos entes federados. Em tese, a repartição das competências deveria guardar uma estreita relação com o alcance territorial das principais bases tributárias, de modo a estabelecer laços sólidos de responsabilidade entre o Governo e o cidadão-contribuinte-eleitor e a limitar as possibilidades de deslocamento do contribuinte para evitar o pagamento do imposto (REZENDE, 1999).

O sistema tributário, por sua vez, deve conferir a quem possui autonomia para gastar a responsabilidade pela arrecadação. Por esse princípio não seriam aceitas unidades federadas que não fossem capazes de se auto-sustentar. Nesse diapasão, a autonomia estaria intrinsecamente relacionada à capacidade de geração de receitas próprias. Outrossim, não se quer aqui dizer que uma unidade federada não possa receber recursos através de transferências de outras instâncias governamentais, mas sim que estas transferências não devam se pautar como base de sustentação da unidade federada. As transferências devem ter origem e destinações plenamente justificáveis consoantes o desenho do sistema tributário, e nunca deve ser livre, tampouco se tornar a base de subsistência da unidade que considera somente os gastos e necessidades desta.

Atrelar o privilégio de gastar ao ônus de arrecadar possui um efeito colateral extremamente positivo, haja vista que o cidadão mais ciente dos seus direitos, facilmente identifica e se encontra próximo da instância que impõe a obrigação de pagar impostos e acaba por exigir a melhor aplicação dos recursos. Na prática, obviamente, a situação é bem mais complexa e complicada, uma vez que diferenças regionais, maior ou menor densidade demográfica, variações na capacidade contributiva, dentre outras, levam, comumente, a situações em que a aplicação desse princípio não assegura o equilíbrio perseguido entre os entes federados.

Assevere-se que o sistema de transferências intergovernamentais é, deste modo, o arremate final do sistema tributário em uma federação. É através das transferências de recursos entre os diversos níveis governamentais que se almeja dirimir eventuais distorções na capacidade de arrecadação, o equilíbrio fiscal das unidades federadas, além da promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.

Isto posto, a presente pesquisa consiste na aplicação de modelos em painel para diagnosticar os determinantes do esforço fiscal dos municípios cearenses em relação aos anos de 2003 a 2007, conferindo se a função do governo estadual e federal de promoção da equidade é, de fato, realizada com sucesso. A escolha por esse tipo de modelagem se justifica pela composição do banco de dados, uma vez que este contempla informações do tipo *cross-section* (municípios) e temporal (de 2003 a 2007).

Nestes termos, o objetivo desta pesquisa pauta-se na investigação empírica objetivando saber se os governos federal e estadual vêm cumprindo a função de promoção da equidade nas

transferências de recursos entre os municípios. Além disso, pretende-se ainda identificar o perfil dos municípios que arrecadam mais recursos, bem como avaliar se existe alguma relação entre gastos sociais e arrecadação.

Para tanto, divide-se o estudo em cinco capítulos, já inclusa esta introdução. O segundo trata do federalismo fiscal no Brasil e se dedica a fazer uma revisão da literatura do tema em foco. A seguir, serão apresentados a base de dados, o modelo econométrico e a metodologia empregada para estimar os determinantes do esforço fiscal dos municípios cearenses. No quarto capítulo discutem-se os resultados do exercício empírico. E, por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 O Federalismo Fiscal Brasileiro

O Brasil possui um complexo sistema de transferência de recursos entre os entes federados. Exorte-se a existência das chamadas transferências constitucionais e as voluntárias, os fundos constitucionais do norte, do nordeste e do centro-oeste, entre outros. Nesse conjunto, três tipos de transferências mais representativos são o Fundo de Participação dos Estados (FPE); ¹ o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos repassados pela União e na esfera dos estados o repasse de 25% da arrecadação do ICMS para os municípios.

Apesar da Constituição de 1946 ter introduzido o que se poderia denominar de “primeiro programa de ajuda federal sistematizado” para unidades federadas, através da destinação de 10% da arrecadação do Imposto de Renda para distribuição em partes iguais entre os municípios, exceto as capitais os registros existentes apontam que tais fluxos eram freqüentemente reduzidos ou até mesmo interrompidos. Eles funcionavam apenas como um programa de socorro, em situações de emergência, ou com fortes conotações políticas, de modo que não se constituía uma efetiva base de fluxo regular para a prática orçamentária dos governos sub-nacionais (GREMAUD, TONETO JÚNIOR e VASCONCELLOS, 1999).

Após pouco mais de vinte anos de regime militar em que os poderes do governo central prevaleciam de forma mais ampla e enérgica sobre os estados e municípios, a Constituição de 1988, por sua vez, adotou uma tendência de majorar os poderes e os recursos dos estados e municípios, como forma de fortalecer o sistema federativo.

Diante disso, pode-se dizer que se firmou uma clara tendência a vincular às receitas da União objetivando fortalecer o FPE e o FPM, assim como criar os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro Oeste. Foram, ainda, vinculadas receitas da União voltadas às despesas específicas, a exemplo das vinculações para a saúde, a educação e a previdência social.

¹ O FPE passou a vigorar a partir da reforma tributária de 1967, a qual introduziu um sistema de divisão de recursos intergovernamentais no Brasil, assumiu relevante importância com a promulgação da Constituição de 1988.

Os estados e municípios foram agraciados com maior parte da receita tributária, apesar da descentralização de obrigações não ter sido em mesma proporção; ou seja, houve uma reforma fiscal apenas no que concerne a receita, sendo mantida a mesma configuração para as despesas. A União, desta forma, continuou com todos os encargos anteriores e com uma grande diminuição de suas receitas.

Deste modo, é preciso que a União crie mecanismos que viabilizem o seu equilíbrio orçamentário, seja aumentando a arrecadação, o que já foi feito por meio da criação de novos tributos não compartilhados, seja pela transferência para estados e municípios de parte dos encargos que até então assumia integralmente, a exemplo do que foi feito com os gastos com a saúde.

Ademais, até meados de 1994, o equilíbrio orçamentário da União ainda pôde ser mantido com o auxílio dos efeitos inflacionários, retardamento no reajuste dos salários dos servidores, ganhos com o atraso no pagamento de faturas, e, por fim, o chamado imposto inflacionário. Após a implantação do Plano Real e a relativa estabilidade econômica, outros mecanismos se mostraram necessários, como, por exemplo, o Fundo Social de Emergência (FSE), seguido do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com vigência entre 1994 e 1999, e a atual Desvinculação das Receitas da União (DRU). Vislumbra-se que estes são mecanismos instituídos por emendas constitucionais, buscando dar maior fôlego financeiro à União.

Além disso, os chamados impostos únicos sobre combustíveis, minerais e energia elétrica, que eram cobrados pela União, foram reunidos ao novo ICMS de competência estadual.

Nas demais votações, como forma de garantir o acesso de todos os estados ao FPE e, ao mesmo tempo, conciliar os interesses dos constituintes dos estados menos desenvolvidos (isto é, francamente majoritários), que não abriam mão dos recursos garantidos pelo FPE exclusivo, a opção foi elevar a destinação dos dois impostos até um nível que, se mantidos os critérios vigentes de rateio, a participação da região Norte e Nordeste resultaria no mesmo volume de recursos obtidos pelo FPE exclusivo. As percentagens do IR e IPI destinadas ao FPE que haviam subido de 14% para 19,5% na Subcomissão chegaram finalmente a 21,5% no Projeto da Comissão Temática.

A Constituição de 1988 fixou em 21,5% o percentual da arrecadação líquida do IR e do IPI a ser destinado para a constituição do FPE. Este percentual, entretanto, somente foi atingido a partir de 1993, frente ao crescimento progressivo disposto no inciso II, parágrafo 2º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Quanto à formalização do FPE, em conformidade com o artigo 159 da Constituição Federal, o qual estabelece que a União entregue o produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 21,5% para a formação do FPE.

As definições mais relevantes, como o critério de rateio, foram introduzidas na lei complementar. O artigo 161 dispõe sobre o cabimento da lei complementar para estabelecer normas sobre a entrega dos recursos, principalmente sobre os critérios de rateio almejando promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados. Exorte-se que foi de forma passageira, a fixação do objetivo do FPE, que buscava promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados federados.

A Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989 que regulamentaria o FPE foi promulgada um ano depois da promulgação da Constituição. Nesse intervalo, o FPE permaneceu sendo distribuído consoante critério anteriormente vigente, instituído na Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Saliente-se que a Lei Complementar nº 62 instituiu um critério provisório que deveria vigorar somente nos exercícios de 1990 e 1991, assim é que o parágrafo 2º do artigo 2º da referida lei dispõe que os critérios de rateio do FPE a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990. Como esta lei nunca foi editada, o critério provisório vem sendo utilizado até hoje, amparado nas disposições do parágrafo 3º do citado artigo, que estabelece que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar.

2.1 A Literatura Relacionada ao Tema

De acordo com a teoria do bem-estar social, em determinadas situações o equilíbrio do mercado não é considerado Ótimo de Pareto, ou melhor, o mercado ao gerar uma realocação de recursos com vistas à melhoria da satisfação de um determinado indivíduo pode piorar a satisfação de outro. Varian (2003) preleciona acerca do assunto quando aduz que uma situação econômica é dita eficiente de Pareto se não existir nenhuma forma de melhorar a situação de alguma pessoa sem piorar a de alguma outra. Por outro lado, Giambiagi e Além (2000) alegam que a ineficiência na alocação de recursos pode ocorrer em virtude de desequilíbrios econômicos, oriundos de falhas no mercado, os quais podem ser originados pela existência de bens públicos; pela falta de competição; pela presença de externalidades; por existirem mercados incompletos; e pela presença de falhas nas informações neste mercado.

Frente a estes desequilíbrios, vê-se o Estado como regulador do mercado, diminuindo os efeitos maléficos para a sociedade. Assim, os bens públicos, por definição, são aqueles em que o consumo é “não rival”, portanto, o consumo por um indivíduo não causa dano ao consumo do mesmo bem pelos demais indivíduos da sociedade. Desta feita, os ditos bens podem ser classificados em bens intangíveis, e tangíveis. Outra característica dos bens públicos, que se pode trazer à baila, é o princípio da não exclusão, versando que todos podem ser beneficiados, independentemente da sua contribuição. Neste cerne, vislumbra-se que o principal objetivo das finanças públicas é a otimização do rateio dos custos destes bens, bem como distribuição entre a população e anterior produção.

Quanto aos bens privados, os preços são estabelecidos pela lei da oferta e da demanda. Deste modo, o princípio da exclusão controla este preço, visto que um cidadão que pagou por um bem terá o direito de consumi-lo em detrimento do cidadão que não pagou e será excluído dos benefícios deste.

No caso dos bens públicos é complicado determinar qual o efetivo benefício que cada indivíduo usufruirá de seu consumo. Quando um bem público favorece a todos os cidadãos, independentemente do rateio de seus custos, é natural que, ao revelar sua preferência, o indivíduo esteja propenso a subavaliar os benefícios gerados por este bem. O fato da não exclusão pode induzir o indivíduo a alegar que o bem, embora seja consumido por ele, não faz parte de sua cesta de preferências, numa tentativa de evitar o pagamento do mesmo. Deste

modo, considerando-se a dificuldade em se definir um agente pagador, a responsabilidade pela provisão destes bens deve recair sobre o Estado, que financia sua produção, através da cobrança compulsória de tributos.

A presença de monopólios naturais em alguns setores se deve à existência de retornos crescentes de escala, para qualquer nível da produção, em suma, os custos de produção sempre declinam à medida que aumenta a quantidade produzida, o que justifica, deste modo, a presença de apenas um produtor. Podemos tomar como exemplo o fornecimento de energia elétrica e de água encanada. Nestas duas situações a intervenção governamental na regulação destes monopólios naturais é explicada, pois impede que o poder de mercado destes setores transforme-se em abuso de preços para os consumidores finais.

As externalidades se caracterizam como efeitos da ação de um indivíduo sobre outros membros do sistema econômico, quando o resultado destes efeitos não é incorporado ao preço de mercado. Ademais, tais efeitos podem ser diretos ou indiretos, positivos ou negativos (PINDYCK, 1994).

A intervenção do Estado, quanto às externalidades, deve ocorrer:

- a) Na produção direta ou fornecendo subsídios para geração de externalidades positivas;*
- b) Na aplicação de multas ou impostos para reduzir as externalidades negativas;*
- c) Na regulamentação da produção de externalidades, definindo-se regras para tal. Por exemplo, limitar o índice de poluição gerada por uma determinada fábrica.*

Como última referência às falhas de mercado, vale salientar o caso em que o próprio mercado não disponibiliza ao consumidor todas as informações necessárias para sua tomada de decisão e nem fornece a garantia de seus direitos e obrigações. Mais uma vez a intervenção governamental é justificada, tendo em vista a caracterização de falhas de informação no mercado.

Em suma, o governo possui a função de organizar e disciplinar as relações entre as pessoas, sendo incumbido, também, de corrigir, guiar e complementar o sistema de mercado que ele sozinho não é capaz de harmonizar todas as funções econômicas. Desta feita, o

governo deixa a sua característica marcante ao tentar normalizar e minimizar os conflitos. Neste aspecto, pode-se tratar das seguintes situações:

- a) As operações do mercado necessitam de proteção legal que, através de contratos, propicia a garantia jurídica das atividades econômicas;*
- b) A dependência do crescimento econômico sustentável com estabilidade de preços e maximização do emprego implica na direta ação governamental;*
- c) A implementação de ações para melhoria da distribuição da renda do país, haja vista as elevadas desigualdades sociais e de renda no Brasil.*

A guisa da resenha, define-se que um nível adequado e justo dos tributos não é fácil. Os tributos, em boa parte dos casos, não atendem a todos os princípios teóricos da tributação simultaneamente, todavia, o governo deve sempre perseguir o ótimo tributário.

Tal ideal remete ao conceito de equidade, onde cada contribuinte deve desembolsar uma parcela justa para cobrir os custos do governo. Contudo, almejando a justiça na valoração desta parcela, a teoria das finanças públicas discorre sobre alguns princípios básicos a serem seguidos, quais sejam: o princípio da capacidade de pagamento, do benefício, da simplicidade e da neutralidade.

Riani (1997) argumenta que o princípio da capacidade de pagamento se aplica ao caso de bens e serviços que devem estar à disposição do indivíduo, independentemente dele usufruir ou não, bem como mediante ao fato dele ter contribuído ou não. Neste sentido, pode-se considerar como exemplo, os serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros. Todavia, para que seja possível prestar estes serviços, o ônus tributário deve ser tal que garanta a equidade horizontal e vertical; ou seja, os indivíduos com mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo nível de tributos e, mais ainda, os indivíduos devem contribuir conforme a sua capacidade de pagamento.

Já o princípio do benefício estabelece que cada indivíduo se obriga a contribuir com um volume de recursos proporcional aos benefícios gerados pelo consumo do bem. Entretanto, efetuar essa quantificação, em alguns casos, não é fácil, uma vez que o indivíduo tende a não revelar sua preferência no consumo do bem. Este princípio é mais bem observado no consumo de bens semipúblicos ou meritórios, e seus benefícios encontram-se sujeitos à exclusão, como nos impostos sobre a previdência social, que serão devolvidos aos contribuintes na forma de

aposentadoria, e sobre os combustíveis (se os volumes arrecadados forem destinados à construção e manutenção de rodovias).

Outro problema identificado encontrado na teoria das finanças públicas que define qual deve ser o melhor indicador desta capacidade de pagamento: tributar o estoque de riqueza, ou os fluxos de renda e consumo. O fluxo da renda seriam todos os rendimentos da economia e abrange uma base mais ampla que o consumo, sendo assim, mais apropriado para a tributação. Ademais, tributar a renda enseja atender à função distributiva do sistema tributário, dependendo da progressividade ou não do imposto.

Pinho e Vasconcelos (2003) argumentam acerca de um aspecto negativo ao se tributar a renda, pois a poupança também o é, e o investimento também, razão pela qual há a tendência de prejudicar o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. Nestes casos, o correto seria a tributação em maior escala das despesas com bens de luxo, demandados pela classe de maior poder aquisitivo.

O princípio da neutralidade também é desejável; ou seja, não provocar distorções na alocação dos recursos no sistema econômico. De acordo com Stiglitz (1986) os tributos cobrados não devem afetar a eficiência econômica entre os agentes do mercado.

Outro princípio a ser estudado, por sua relevância, é o da simplicidade. Este, por sua vez, procura a facilidade operacional no recolhimento do tributo, uma vez que tal operação deve ser de fácil entendimento para quem paga e de baixo custo de arrecadação e fiscalização para quem o arrecada.

Não podíamos deixar de ressaltar neste contexto tributário, o conceito da Curva de Laffer. Seus princípios básicos asseveram que, para uma alíquota nula, a receita também será nula e, no outro extremo, para uma alíquota de 100%, a receita também é nula. Isto mostra que existe um ponto de ótimo tributário, pelo qual em qualquer ponto aquém do ótimo existe espaço para o governo aumentar sua fonte de recursos, e, além do ótimo, um espaço de estímulo à sonegação, e desestímulo da produção, reduzindo, com isto, a receita tributária (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Não poderíamos também deixar de considerar neste processo de disputa tributária, a evidência de que o federalismo fiscal contribui para tal. O conceito de federalismo pode ser

compreendido como a união de estados sob a égide do poder central, com a redistribuição de poderes entre governos sub-nacionais (BOVO, 2000).

Em se tratando de um regime federativo, cada esfera administrativa (federal, estadual e municipal) possui relativa autonomia no que diz respeito à sua capacidade de legislar e administrar os assuntos de seu interesse, especialmente suas fontes de recursos.

No federalismo fiscal, o sistema tributário é organizado de forma a distribuir a receita entre as várias unidades federadas, conforme a demanda por bens públicos dos contribuintes. Assim, a política fiscal torna-se responsabilidade dividida entre todos os níveis de governo, devido à competência de se estabelecer uma legislação tributária adequada à federação (SHAH, 1998; NUNES e NUNES, 2000).

A maior dificuldade do sistema federalista encontra-se em harmonizar os seus entes. À medida que as unidades federadas adquirem independência financeira e política, pode gerar um ambiente competitivo.

Segundo Riani (1997) com a desarmonia fiscal os tributos perdem, ou, pelo menos, desvirtuam-se bastante de um princípio basilar, que é o da equidade (ou de igual tratamento). Outra dificuldade, apontada por Rezende (1996), está em assegurar o equilíbrio necessário entre a repartição das competências e a autonomia financeira dos entes federados.

Vislumbre-se que os entes federados procuram maximizar o fluxo de investimentos via isenções fiscais, quando concedem benefícios tributários às empresas interessadas em investir no Estado. Estas empresas, em alguns casos, encontram-se instaladas em outras unidades da federação, e optam por deslocar suas plantas industriais para o Estado que oferecer as melhores condições e os maiores benefícios fiscais, ou seja, incentivo fiscal.

Uma vez instituída a disputa entre os entes federados, cria-se uma estrutura desarmônica, alterando o sistema, de federalismo cooperativo para o competitivo. No caso de novos investimentos, os entes federados promovem um jogo, no qual a empresa irá se instalar naquele que também ofertar o maior leque de vantagens. Sendo assim, a receita tributária global será menor do que se eles não tivessem iniciado a disputa (DEBACO e JORGE NETO, 1998).

Essa prática pode estimular o processo migratório das empresas na busca de competitividade, via redução nos custos tributários, em detrimento da inovação e da redução nos custos de produção, conforme preconiza a teoria econômica. As empresas naturais de um Estado tendem a migrar para o outro, pois os incentivos ofertados, normalmente, não permitem benefícios às empresas domésticas, apenas àquelas oriundas de outras regiões, ou sobre a ampliação do potencial produtivo das empresas locais.

Normalmente, em tais transferências, os maiores prejudicados são os estados com menores recursos. Sobre o assunto, Lemgruber (1999) argumentou que o crescimento da renda per capita e o da população acarretam naturalmente ao aumento da demanda por bens públicos. Desta maneira, isto poderá criar dificuldades aos gestores, uma vez que o crescimento desta demanda poderá não ser acompanhado por aumentos na receita tributária.

No longo prazo, todas as unidades federadas perdem com esta prática, já que os outros estados tendem a proceder de forma parecida, ensejando uma redução generalizada na base tributária, o que os torna cada vez mais dependentes de transferências do governo central, ou de elevações nas alíquotas tributárias. Entende Riani (1997) que tal prática contraria a teoria da tributação, pautada pelo princípio do benefício, e pela capacidade de pagamento.

Sobre a competição tributária entre as unidades federadas, o modelo de Tiebout (1956) é considerado o marco inicial, uma vez que provou ser possível obter uma ótima solução para o problema da oferta e da alocação de bens públicos.

Os governos locais limitam sua capacidade de tributação devido à livre mobilidade, pelos indivíduos, entre as unidades federadas. Esta mobilidade funciona como um mecanismo de sinalização para o administrador público instituir incentivos, e ampliar um ambiente de competição entre os governos locais. Tal modelo considera a existência de fatores fixos, limitando o tamanho da população em cada jurisdição, como por exemplo, a terra. O mecanismo de competição governamental e o comportamento otimizador dos indivíduos garantem a existência de um tamanho ótimo para a população.

Mintz e Tulkens (1986) ao avaliarem o equilíbrio e a eficiência da competição tributária, aduzem que:

[...] a existência de externalidades nas políticas tributárias locais, através do comércio inter-regional, e a hipótese de que as estratégias competitivas dos governos

locais são definidas num ambiente de jogos não cooperativo. Nele, os governos são os jogadores, os impostos locais (ou gastos públicos) sobre bens privados (exclusive trabalho) são os instrumentos estratégicos; e os resultados são as funções de bem estar regionais. As estratégias são definidas em um único jogo, pelo qual um governo determina a mudança em sua alíquota tributária, considerando a mudança na alíquota tributária do outro governo, ou seja, as estratégias ótimas correspondem a um equilíbrio de Nash. O equilíbrio de Nash ou solução de Nash é o resultado obtido no qual nenhum dos jogadores se arrepende individualmente, ou seja, ambos os jogadores escolhem a melhor estratégia, dada a escolha do outro.

Os autores aduzem existir, pelo menos, um equilíbrio fiscal não cooperativo, bem como mostram que o equilíbrio de Nash não é eficiente em relação ao excelente de Pareto. Fundamentalmente, a explicação para tal relato, encontra-se no fato dos governos não considerarem as externalidades fiscais, quando na definição de suas estratégias no equilíbrio de Nash. Assim, o equilíbrio fiscal ótimo de Pareto considera o efeito sobre o consumo privado e público de uma unidade federada, quando a outra aumenta ou diminui sua alíquota tributária.

Porsse, Haddad e Ribeiro (2005), quando utilizando um modelo inter-regional de Equilíbrio Geral Computável (EGC), denominado B-MARIA, executaram simulações interessantes de disputas tributárias, utilizando o ICMS como referência, e dividindo a economia em duas regiões: o Rio Grande do Sul e o restante do Brasil.

Na primeira simulação, os autores estudaram o déficit orçamentário endógeno, ou seja, o equilíbrio entre receitas e despesas dos governos, tanto regional, quanto federal, que é obtido via ajustamento do endividamento público.

Os resultados demonstram que num regime competitivo, com orçamento menos rígido, ou seja, quando o governo pode ampliar suas dívidas para compensar a redução tributária, causa significativos ganhos de bem estar. Estes ganhos podem ser entendidos como incentivos a exasperação da competição tributária. Todavia, os ganhos de bem-estar são de curto prazo, e são obtidos à custa do crescimento do déficit público, que terá de ser enfrentado pelos governantes, transferindo a carga do ajustamento para a geração futura.

Os autores destacam que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pode servir como mecanismo para se constituir um regime com orçamento mais rígido, uma vez que diminui a chance de se verificar um equilíbrio nefasto, onde as contas são transferidas para o futuro.

Observe-se que na segunda simulação foi avaliado o déficit orçamentário exógeno, onde o equilíbrio fiscal regional é obtido pelo ajustamento no consumo dos governos, ou seja, pela redução na oferta de bens públicos. Os resultados demonstram que um regime orçamentário rígido diminui os incentivos para a geração de um equilíbrio perverso. Os ganhos de bem-estar com a redução tributária são compensados pela queda na provisão de bens públicos.

O resultado da diminuição na provisão de bens públicos, causado pela redução da receita do ICMS, é mitigado em função das externalidades fiscais, geradas pelo efeito de segunda ordem sobre a base tributária das transferências intergovernamentais, e sobre a base tributária do ICMS. Destarte, a variação positiva de bem-estar das famílias, por causa da redução tributária, é superior à variação negativa na provisão de bens públicos.

Na última simulação, o equilíbrio fiscal regional foi alcançado pelas variações no volume de transferências federais, obtidas por mudanças endógenas na alíquota do imposto de renda. Os resultados demonstraram que a política tributária do governo federal, somada aos mecanismos de transferências, pode conduzir a um equilíbrio de Nash eficiente, e ampliar o bem-estar, mesmo com acréscimos nas alíquotas do ICMS. A melhor solução, na óptica do bem-estar das famílias, não se encontra em uma política de auxílio do governo federal, efetuada em função de transferências aos governos regionais, para evitar a insolvência fiscal.

Contrariamente, a simulação enveredou pela diminuição da alíquota do imposto de renda (IR), o que enseja menor transferência do governo central para os regionais, forçando, assim, a procura de um equilíbrio fiscal por parte dos estados através de aumentos nas alíquotas de ICMS. Já a perda de bem-estar se deve ao aumento dos impostos dos governos regionais e equilibrada pela redução da alíquota do IR. Nesse contexto, demonstra-se, ainda, que o governo federal pode ser um jogador determinante sobre o resultado da competição tributária regional, induzindo um equilíbrio de Nash, e melhorando o bem-estar, porém há o aumento na base tributária dos estados.

Avaliando o Estado do Paraná, Nascimento (2001) constatou, ao analisar a arrecadação tributária na década de 90, que a entrada deste na guerra fiscal gerou no curto prazo, perda na receita do ICMS. Provavelmente, em função de empresas locais buscarem, também, um tratamento igualitário para seus novos investimentos. Em outro estudo, Nascimento (2003) averiguou os efeitos dos anos de 2000 a 2002. Ele verificou a retomada no crescimento das

receitas de ICMS, possivelmente no período em que as empresas voltam a recolher os impostos ao fim do período de carência.

No que concerne às avaliações dos efeitos da guerra fiscal entre municípios, Barcellos (2004) analisou os impactos na geração de empregos e abertura de novas empresas nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba, localizados na região metropolitana de São Paulo, na década de 1990. Tais municípios reduziram drasticamente as alíquotas do ISS para atrair empresas, especialmente do município de São Paulo, que manteve suas alíquotas.

A partir do modelo que toma as diferenças das diferenças, a autora chegou à conclusão de que tal prática derivou um aumento significativo no número de empresas em Santana do Parnaíba e Barueri, contudo, a geração de novos postos de trabalho não cresceu no mesmo ritmo. As firmas modificam sua localização somente objetivando reduzir a carga tributária, sem, contudo, gerar empregos tão almejados pelos municípios.

Empregando o modelo de duopólio de Cournot, Nogueira e Jorge Neto (1998) analisaram os impactos oriundos da entrada de uma terceira firma em um mercado, sendo que esta auferia incentivos fiscais do governo, em prejuízo de suas concorrentes que nada recebem.

Na falta de incentivos, os lucros das firmas e as quantidades produzidas dependem, positivamente, dos custos marginais da concorrente, e negativamente, de seus custos marginais. Nesse ínterim, com a entrada da firma beneficiada, os lucros das empresas não beneficiadas, e as quantidades produzidas passam a depender, ainda, negativamente, do volume de incentivos fiscais concedidos à sua concorrente. Assim, quanto menor for o custo, e maior o incentivo fiscal à empresa ingressante, maior será a sua quantidade produzida e o seu lucro, em detrimento das demais.

Nesta situação, os preços de mercado deverão ser menores à medida que for menor o custo marginal da firma iniciante, devendo aumentar a produção, e gerar um ganho de bem-estar, ou melhor, sem considerar a perda de arrecadação ou “gastos” com os incentivos.

Tais autores entenderam que, para a política de incentivos fiscais atingirem os resultados desejados, é preciso que se conheçam as características específicas de cada mercado, de maneira a não mudar, significativamente, as relações entre os agentes deste mercado.

Debaco e Jorge Neto (1998) ponderaram acerca da guerra fiscal entre os estados, usando uma abordagem da teoria dos jogos, o que levou a aceitação de que cada Estado deseja maximizar sua renda, a arrecadação tributária, ou o nível de empregos, passando a tomar suas decisões em um ambiente de conflitos.

Os autores pressupõem a existência de um montante de investimentos destinados aos estados, independentemente do valor da renúncia, tendo como base o grau de atratividade da infra-estrutura oferecida; ou seja, a sua “vantagem comparativa”. Esta vantagem difere entre os estados e entre os setores industriais. Entretanto, o Estado pode atrair os investimentos, compensando as “desvantagens comparativas” com os incentivos fiscais.

Nesta avaliação, consideraram apenas a renúncia de parte dos impostos indiretos, não ponderaram os empréstimos, os subsídios, ou outras formas de incentivo. Os autores reconhecem que as vantagens comparativas podem ser construídas no longo prazo, como, por exemplo, infra-estrutura e especialização de mão-de-obra. Todavia, esse processo demora algum tempo e depende de volumes expressivos de investimentos.

E por falta de estrutura, alguns estados não conseguem atrair investimentos privados, nem tampouco, minimizar suas desvantagens comparativas. A partir daí, ao perceber a rivalidade entre estes estados, as empresas tornam-se mais exigentes quanto às vantagens oferecidas pelo Estado vencedor. Os autores concluíram que, dado um ambiente competitivo, não é interessante para qualquer Estado ficar à parte da disputa fiscal, uma vez que passaria a ter uma arrecadação menor, em função de seus investimentos migrarem para outras regiões com vantagens comparativas semelhantes, porém que concedem benefícios fiscais.

Holanda (2000), objetivando detectar a presença e o perfil da disputa tributária entre estados, utiliza um modelo estatístico para análise de séries de tempo, interagindo as médias e as dispersões das distribuições nas cargas tributárias dos estados, no período de 1985 a 1997, para classificar os períodos onde se observa queda da média e elevação da dispersão com momentos de competição fiscal, caracterizados por reduções de impostos nos estados com carga tributária abaixo da média nacional. Os períodos em que se observam aumentos simultâneos da média e da dispersão também seriam momentos de competição fiscal, caracterizados pela elevação dos impostos nos estados com carga tributária acima da média.

Os resultados demonstram que, no período entre os anos de 1985 e 1988, os movimentos de competição fiscal foram iniciados por estados com carga tributária acima da média nacional. Já de 1988 a 1990, ocorreu uma forte elevação da média e uma redução da dispersão, sugerindo aumentos dos impostos, proporcionalmente maiores nos estados abaixo da média. Este período, contudo, foi marcado pela reforma do sistema tributário brasileiro, decorrente da Constituição Federal de 1988. Entre os anos de 1990 e 1993, existem indícios de competição fiscal suscitada pelo corte de impostos em estados abaixo da média, já que ocorre redução da média e aumento da dispersão.

A conclusão a que chegou o autor é que, a partir de 1990 a competição inicia-se com estados abaixo da média, seguido da resposta dos estados acima da média. Portanto, os choques competitivos sugerem os reflexos de seus efeitos somente no curto prazo, uma vez que no longo prazo, as respostas dos estados ensejam a anular desvios observados na média, bem como na dispersão da carga tributária.

Após revistar a literatura sobre federalismo fiscal, se faz apropriado apresentar os aspectos metodológicos como base de dados e modelo econométrico empregados para a realização desse exercício empírico que visa averiguar se as transferências têm respeitado o princípio da equidade para os municípios cearenses.

3 Aspectos Metodológicos

3.1 Base de Dados

Para a realização dessa investigação empírica que pretende avaliar os determinantes do esforço fiscal desempenhado pelos municípios cearenses considerando que seja a finalidade do governo em promover a equidade nas transferências de recursos. Será analisado o período de 2003 a 2007, e em relação ao banco de dados, utilizar-se-á de informações originárias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mais especificamente do FINBRA, as quais possuem frequência anual.

Deste modo, as informações compõem-se de um painel de dados que *a priori* conta com cinco anos e 184 informações do tipo *cross-section*, o que perfaz um total de 920 informações. Todavia, em função da indisponibilidade de informações de alguns municípios, o painel balanceado será composto por 800 observações, isto é, cinco anos e 160 municípios.

3.2 O Modelo Econométrico

A partir dos objetivos apresentados anteriormente, esta pesquisa utiliza-se uma estrutura de dados em painel para 160 municípios cearenses no período 2003-2007 e estimam-se os modelos a seguir na forma reduzida:

$$Auto_{it} = c_i + \beta_1 Transpc_{it-1} + \beta_2 x_{it} + u_{it} \quad (1)$$

$$\log(Auto)_{it} = c_i + \gamma_1 Transpc_{it-1} + \gamma_2 x_{it} + u_{it} \quad (2)$$

Sendo que:

$auto_{it}$ representa a proporção da arrecadação sobre a receita total do município “i” no ano “t”; ou seja, é a razão entre a receita tributária e despesa corrente do município;

$transpc_{it-1}$ é a proporção de recursos *per capita* transferidos ao município “i” defasado em um período para evitar simultaneidade;²

c_i representa uma variável latente (não observada);

x_{it} é um vetor de variáveis político-econômicas a serem introduzidas na análise, tais como a soma dos gastos com educação e saúde por habitante, os quais serão considerados em conjunto. Deste modo, ter-se-á uma variável denominada *socialpc*, considerada com uma defasagem (isto é, no período $t-1$) a qual reportará um indicador social *per capita*, vale destacar que estes gastos são rubricas constitucionais e estão atrelados a um percentual da arrecadação municipal. Além disso, será utilizada uma variável *dummy* para captar o efeito do ano eleitoral municipal, denominada como *eleição* que assumirá valor igual a 1 para o ano de 2004 e zero para os demais;

u_{it} é o termo de erro aleatório.

Este modelo tem como hipótese, para que seja alcançado o princípio da equidade entre os municípios cearenses, que as transferências *per capita* ao município exerçam impacto negativo sobre a arrecadação própria; sendo assim, quanto menor o aporte de transferências de recursos para os municípios maior à proporção da arrecadação sobre a receita total do município. Não obstante, é possível identificar o perfil dos municípios que arrecadam mais recursos ao observar os efeitos do indicador social.

A variável *dummy* eleição foi construída para captar uma eventual influência do calendário eleitoral municipal sobre a autonomia fiscal *per capita* (razão entre receita tributária e despesa corrente, por habitante) para os municípios cearenses.

² Como as informações utilizadas contemplam o período de 2003 a 2007 e esta variável será defasada em um período, será necessário ajustar a base de dados a ser estimada considerando os anos 2004 a 2007; ou seja, as informações do ano de 2003 serão “perdidas”.

A partir dos modelos de regressão com dados em painel descritos pelas equações (1) e (2), pode-se dizer que o mesmo município é acompanhado ao longo do tempo. Desta forma, utilizar-se-á da técnica para estimar os parâmetros com dados em painel. Vale destacar que esse tipo de estimação possui certas vantagens significantes como menor colinearidade das variáveis, maior quantidade de graus de liberdade, variabilidade dos dados, eficiência dos estimadores e quantidade de informações.

Nessa técnica econométrica, o interesse encontra-se em estimar os efeitos parciais de cada variável explicativa em analogia à arrecadação sobre a receita total dos municípios. Assevere-se que c_i é uma variável latente, ou seja, não observada e que representa a heterogeneidade no modelo; portanto, esse termo busca captar as características não observáveis entre os municípios cearenses. Apesar da suposição crucial dessa análise, vislumbra-se que o efeito parcial de c_i é constante no tempo, todavia, este pode ser distinto entre os municípios.

O termo u_{it} é considerado um erro estocástico, o que nos induz a supor que $E(u_{it}/X_i, c_i) = 0$. Esta última suposição é denominada como a hipótese de exogeneidade estrita, ou seja, o erro aleatório não é correlacionado com o vetor explicativo X , não possuindo, assim, qualquer relação de dependência com a heterogeneidade c_i .

Insurge que a estimação com dados em painel enseja diversas possibilidades de tratar os efeitos da heterogeneidade. Wooldridge (2006) apresenta de modo detalhado os modelos de efeitos fixos (EF) ou aleatórios (EA), e a primeira diferença (PD), como maneiras de tratar o problema econométrico em questão. Destaque-se ainda, que o não controle deste problema possui como consequência a estimação de parâmetros inconsistentes.

4 Exercício Empírico

Este capítulo se dedica à análise e discussão dos resultados obtidos pela estimação das equações (1) e (2). Duas tabelas serão apresentadas com todas as estimações realizadas segundo as duas especificações propostas. Utilizou-se como critério de escolha o teste de Hausman. Ademais, destacaremos o modelo sob o qual se baseará o processo de inferência.

4.1 Sobre o Nível da Autonomia Fiscal

Vale adiantar, já nos resultados da tabela 1 que o referido teste rejeitou a hipótese nula (efeito aleatório) para os dois modelos lineares, representados pela equação (1). Dessa forma, o processo de inferência será conduzido a partir da estimação de EF, mais especificamente, pelos resultados (1), (3), (4) e (6).

A opção por estimar dois modelos constitui o objetivo desse estudo, em avaliar o impacto das transferências de recursos sobre a autonomia financeira *per capita* do município. Entende-se por autonomia a razão entre a receita tributária e a despesa corrente do município “*i*” no período “*t*”. Desta forma, optou-se por estimar um modelo que tem como variável explicativa somente as variáveis econômicas, isto é, considerando as transferências de recursos *per capita* e o indicador social, ambas defasadas em um período, tendo em vista uma possível endogeneidade desta variável quando utilizada de forma contemporânea com a autonomia.³

³ No entanto, foram estimados outros modelos considerando as transferências de recursos estadual e federal contemporânea à autonomia. Ver Anexo.

Por utilizar uma variável defasada em um período, foi necessário ajustar o período amostral para o período 2004 a 2007. Todavia, a análise ainda consiste no período de 2003 a 2007. Note ainda nas duas tabelas que a opção de uma variável dependente como sendo os tributos por habitante em cada município cearense, não é incomum que os coeficientes estimados possuam valores muito pequenos.

Em relação ao indicador *social*, o qual é representado pela soma dos gastos com educação e saúde *per capita*, uma vez que esses gastos representam mais de 50% dos gastos públicos municipais e, ainda, são voltados para as questões sociais. Sobre a evidência empírica para estas rubricas, ressalta-se que em 2007, 27,69% das despesas municipais foram destinadas às ações de saúde pública e 29,23% aos gastos com educação.

O segundo modelo para a equação (1) incorpora a variável política, a qual tem por finalidade averiguar se no ano eleitoral o gestor municipal usou a máquina para reeleição ou para “fazer” o seu sucessor.

Tabela 1: Modelos Estimados para a Especificação Linear - equação (1).

Variável dependente: Autonomia <i>per capita</i> (Receita Tributaria/Despesa Corrente)*(1/população)						
Variáveis explicativas	Modelo 1			Modelo 2		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Transpc</i> _{t-1}	-8.11E-10* [3.93E-10]	1.03E-09* [3.54E-10]	-3.45E-10* [7.12E-11]	-4.31E-10 [5.25E-10]	2.34E-09* [4.42E-10]	-1.53E-10 [9.81E-11]
<i>Socialpc</i> _{t-1}	-1.91E-11 [1.41E-11]	-9.44E-12 [1.37E-11]	-1.63E-11 [1.18E-11]	-1.77E-11 [1.41E-11]	-4.82E-12 [1.38E-11]	-1.66E-11 [1.18E-11]
<i>Eleição</i> _t	- -	- -	- -	1.42E-07 [1.30E-07]	6.01E-07* [1.21E-07]	1.03E-07* [2.01E-08]
<i>Intercepto</i>	2.66E-06* [2.45E-07]	1.52E-06* [2.43E-07]	2.37E-06* [4.40E-08]	2.39E-06* [3.49E-07]	5.62E-07 [3.11E-07]	2.23E-06* [6.39E-08]
Método	EF	EA – GLS	EF - GLS	EF	EA – GLS	EF - GLS
No. Obs.	640	640	640	640	640	640
Municípios	160	160	160	160	160	160
R ²	0.796665	0.011848	0.948142	0.797167	0.043886	0.959149
R ² - ajustado	0.728177	0.008746	0.930675	0.728281	0.039376	0.945275
Teste de Hausman	586.38 (0.0000)			148.68 (0.0000)		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: 1) Os valores entre parênteses reportam os p-valores;

2) Os valores entre colchetes são os erros-padrões;

3) (*)indica a significância estatística do coeficiente ao nível de 5%

De acordo com a Tabela 1, pode-se inferir que nas duas especificações a efeitos fixos o montante de recursos transferidos induz à “preguiça fiscal”. O volume de transferências *per capita* ao município exerce impacto negativo sobre a arrecadação própria; ou seja, quanto

menor o aporte de transferências de recursos estadual e federal para os municípios cearenses de maior a proporção da arrecadação sobre a receita total do município.

Deste modo, pode-se dizer que o maior aporte de transferências em determinado exercício fiscal implica em menor volume de recursos arrecadado no exercício subsequente. Temos, então, um desestímulo ao esforço fiscal do município: ao invés de propiciar o crescimento e condições para uma maior autonomia financeira, a administração local se torna cada vez mais dependente de recursos das esferas maiores de governo.

Diante desse resultado, desconsiderada a relação de causalidade, poder-se-ia sugerir que o princípio de equidade está sendo atendido: “quem recebe mais, arrecada menos”, mas isso se torna absurdo quando analisamos a diferença temporal entre as variáveis analisadas. A rigor, o que se observa é que “quem recebeu mais ontem arrecada menos hoje”. Os municípios com menores dotações de recursos próprios devem, portanto, procurar mecanismos para cessar essa dependência das transferências constitucionais e voluntárias dos governos Federal e Estadual.

Em relação aos impactos da variável social, modelo 2, nada se pode inferir sobre o efeito dos gastos em saúde e educação sobre a autonomia financeira do município, uma vez que os coeficientes estimados, sejam por EF ou EA, são estatisticamente insignificantes ao nível de 5%; ou seja, eles são estatisticamente iguais à zero.

De acordo com o modelo 2, especificação 6 nota-se que o ano eleitoral influencia de maneira positiva a autonomia fiscal dos municípios cearenses. Deste modo, pode-se inferir que no ano eleitoral o município tende a gastar mais dos seus recursos próprios, uma vez que a autonomia per capita é expressa pela razão entre receita tributária e despesa corrente.

4.2 Sobre a Evolução da Autonomia Fiscal

Vale destacar que foram estimados outros dois modelos, onde cada um tem três métodos de estimação, considerando como variável dependente o logaritmo da autonomia

fiscal, o que dá a idéia de taxa de autonomia financeira do município. Contudo, os parâmetros estimados foram estatisticamente iguais a zero e, deste modo, pode-se dizer que tanto as transferências de recursos quanto os gastos sociais per capita e o calendário eleitoral municipal não impactam a taxa de autonomia financeira dos municípios cearenses.

Mediante a análise dos resultados da pesquisa, pode-se dizer que de uma maneira geral, as transferências de recursos estadual e federal exercem impacto negativo sobre a autonomia financeira dos municípios cearenses e isto cria a tendência ao respeito pelo princípio da equidade. No entanto, em relação ao perfil dos municípios nada se pode inferir se quem gasta mais com o social são os municípios que têm maior autonomia financeira ou os que são menos providos de receitas. Ao se observar estes efeitos sobre a taxa de autonomia (razão entre a receita própria e a despesa corrente) nada se pode inferir, uma vez que os parâmetros são estatisticamente iguais à zero.

Tabela 2: Modelos Estimados para a Especificação Log-Linear – equação (2)

Variável dependente: $\text{Log}(\text{Autonomia per capita})[\text{log}(\text{Receita Tributaria/Despesa Corrente})*(1/\text{população})]$						
Variáveis explicativas	Modelo 1			Modelo 2		
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
<i>Transpc</i> _{t-1}	-9.99E-06 [9.99E-05]	0.000244* [9.64E-05]	-1.27E-05 [4.45E-05]	7.86E-05 [0.000134]	0.000501* [0.000126]	1.40E-05 [6.19E-05]
<i>Socialpc</i> _{t-1}	-3.76E-06 [3.58E-06]	-2.38E-06 [3.55E-06]	-3.35E-06 [3.29E-06]	-3.43E-06 [3.60E-06]	-1.45E-06 [3.56E-06]	-3.46E-06 [3.30E-06]
<i>Eleição</i> _t	- -	- -	- -	0.0330 [0.0331]	0.1030* [0.0323]	0.0146 [0.0140]
<i>Intercepto</i>	-13.3627* [0.0624]	-13.5197* [0.0766]	-13.3613* [0.0277]	-13.4256* [0.0888]	-13.7038* [0.0959]	-13.3813 [0.0408]
Método	EF	EA – GLS	EF - GLS	EF	EA – GLS	EF - GLS
No. Obs.	640	640	640	640	640	640
Municípios	160	160	160	160	160	160
R ²	0.9167	0.0094	0.9999	0.9168	0.0233	0.9999
R ² - ajustado	0.8886	0.0063	0.9999	0.8886	0.0187	0.9998
Teste de Hausman	102.30 (0.0000)			2206.53 (0.0000)		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: 1) Os valores entre parênteses reportam os p-valores;

2) Os valores entre colchetes são os erros-padrões;

3) (*)indica a significância estatística do coeficiente ao nível de 5%.

5 Considerações Finais

Caracterizar o mecanismo de transferências de recursos enquanto promotor do crescimento e da redução das desigualdades regionais foi o objetivo central do estudo. A hipótese central é a de que as transferências de recursos da União e dos estados aos municípios devem atuar como uma compensação à baixa arrecadação e como financiadores do crescimento local. Assim sendo, transferir-se-ia mais recursos visando o estímulo ao crescimento econômico do município, que, por sua vez, geraria maior arrecadação em períodos subsequentes.

A partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional para as receitas e despesas municipais no período 2003-2007 conduziu-se então um exercício empírico para investigar os determinantes do nível e da evolução da arrecadação per capita municipal. Variáveis econômicas e sociais foram utilizadas de forma a explicitar se as transferências de recursos dos governos estadual e federal vêm cumprindo a função de promoção da equidade entre os municípios cearenses. Não obstante, pretendeu-se também identificar se os gastos sociais teriam alguma contribuição com a autonomia fiscal local. Foi construído um painel de dados balanceado contemplando 160 municípios cearenses durante estes cinco anos e a estimação foi feita tanto a Efeitos Fixos quanto a Efeitos Aleatórios. O teste de Hausman serviu de critério para a escolha do modelo adequado para o processo de inferência.

Constatou-se que o volume de transferências de recursos aos municípios cearenses induz à “*preguiça fiscal*”, isto é, um maior volume de transferências em determinado exercício fiscal implica em menor montante de arrecadação per capita no exercício subsequente, sempre que significativos, os coeficientes estimados implicam no mesmo resultado na especificação desenvolvida para estimar o efeito das transferências sobre a evolução da arrecadação per capita.

Alem disso, constatou-se não haver qualquer relação entre os gastos em áreas sociais *per capita*, que incluem a soma das rubricas educação e saúde, sobre a autonomia financeira municipal ou sua evolução, haja vista que os coeficientes estimados para esta variável foram

estatisticamente iguais à zero. E, por fim, existe uma relação positiva entre o calendário eleitoral municipal e a autonomia fiscal os municípios cearenses, o que tende a favorecer a reeleição ou o candidato da situação.

Referências Bibliográficas

BARCELLOS, S. H. **Efeitos da tributação sobre a organização e localização de firmas no setor de serviços**. 2004. 68 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

BOVO, J. M. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2000. v. 1, 272 p.

DEBACO, E. S.; JORGE NETO, P. M. **Competição entre os estados por investimentos privados**. Fortaleza: UFC, Centro de Estudos de Economia Regional, 1998. 14 p. (Texto de Discussão, 180).

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças Públicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475 p.

GREMAUD, A. P.; TONETO JÚNIOR, R.; VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, 659 p.

HOLANDA, M. C. **Competição fiscal no Brasil: uma análise empírica agregada**. Fortaleza: UFC, Centro de Estudos de Economia Regional, 2000. 15 p. (Texto de Discussão, 223).

HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas Econômicas**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 29 jul 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 29 jul 2009.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

LAKATUS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1986.

LEMGRUBER, A. **A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro.** 1999. 89 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

MINTZ, J.; TULKENS, H. **Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency.** Journal of Public Economics, Chicago, v. 29, n. 2, p. 133-172, 1986.

NASCIMENTO, S. P. **Guerra Fiscal: uma avaliação com base no PIB, nas receitas de ICMS e na geração de empregos, comparando Estados participantes e não participantes.** 2008. 163 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo.

NOGUEIRA, C.; JORGE NETO, P. M. **Os impactos dos incentivos fiscais sobre a estrutura industrial e sobre a competitividade das firmas.** Fortaleza: UFC, Centro de Estudos de Economia Regional, 1998. 20 p. (Texto de Discussão, 178).

NUNES, C.; NUNES, P. Federalism in Brazil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 20, n. 4 p. 137-153, out./dez. 2000

PINDICK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia.** São Paulo: Makron Books, 1994. 968p.

PINHO, D. B.; VASCONCELOS, M. A. S. **Manual de economia.** 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 606 p.

PORSSE, A. A.; HADDAD, E. A.; RIBEIRO, E. P. **Competição tributária regional, externalidades fiscais e federalismo no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2005. 80 p. (Prêmio do Tesouro Nacional, 10).

REZENDE, F. **O processo de reforma tributária.** Brasília: IPEA, 1996. 19 p. (Texto p/ Discussão, 396)

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória.** 3.ed.S. Paulo: Atlas,1997. 296 p.

SHAH, A. **Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?** Washington: World Bank, 1998. 48 p.

SOUSA, P. F. B. **Análise dos impactos das políticas de incentivos fiscais sobre as receitas tributárias provenientes de ICMS:** um estudo de caso do FDI – CE. 2008.46 p. Tese (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste – CAEN, Universidade Federal do Ceará.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector.** 3.ed. New York: W.W.Norton & Company, 1986. 789 p.

VARIAN, H. R. **Microeconomia:** Princípios Básicos. 6ª edição. Editora Campus, 2003. 778p.

VARSANO, R. **A Guerra Fiscal do ICMS:** Quem ganha e quem perde. Brasília: IPEA, 1977.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria:** uma abordagem moderna. São Paulo: Thomson, 2006.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data.** Cambridge, MA: MIT Press, 2002.