

**RONALDO DE OLIVEIRA ALMEIDA**

T 350  
A 450

**CONTAS PÚBLICAS DO ESTADO DO CEARÁ  
OS ÚLTIMOS E OS PRÓXIMOS DEZ ANOS**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
Fortaleza – Ceará

2002

**RONALDO DE OLIVEIRA ALMEIDA**

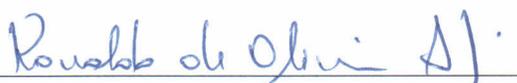
**CONTAS PÚBLICAS DO ESTADO DO CEARÁ  
OS ÚLTIMOS E OS PRÓXIMOS DEZ ANOS**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Economia.

Fortaleza(CE), outubro de 2002

Esta dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca Central da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta dissertação é permitida, desde que seja feita em conformidade com as normas da ética científica.



---

Ronaldo de Oliveira Almeida

Dissertação aprovada em 14 de outubro de 2002.



---

Prof. Marcos Costa Holanda

Orientador da Dissertação



---

Prof. Manoel Bosco de Almeida



---

Prof. Pichai Chumvichitra

Reservados todos os direitos. É proibida a reprodução total ou parcial, em qualquer meio, sem a autorização expressa do autor.

A meus pais **Raimundo Patrício e Maria do Socorro**

“O economista justifica no presente, porque suas previsões para o futuro, fracassaram no passado.”

**Mário H. Simonsen**

## AGRADECIMENTOS

Uma dissertação de mestrado não é um trabalho puramente individual, pois o apoio de determinadas pessoas é imprescindível para a sua realização. Sem este apoio, o trabalho seria muito mais difícil e solitário, e seu resultado provavelmente seria bem pior que o esperado. Os agradecimentos, todavia, serão gerais.

Primeiramente, eu não poderia deixar de agradecer aos meus pais, que forneceram o suporte e o apoio necessário no decorrer de toda minha vida escolar. Sem a sua ajuda, realizar esta tarefa árdua seria praticamente impossível. Por isso, é a eles quem dedico esta dissertação.

A minha esposa Inês pelo apoio e compreensão durante a execução deste trabalho.

Ao Professor Marcos Holanda dedico os meus mais sinceros agradecimentos por sua inestimável ajuda e a parceria que deu origem a um artigo e forneceu subsídios técnicos para a consecução de um capítulo muito importante da presente dissertação.

A todos os professores do CAEN, em especial ao Professor Emerson Marinho que compartilhou seus conhecimentos de estatística.

A todos os meus amigos que me deram estímulo e encorajamento, ofereço o meu sincero muito obrigado. Dentre os amigos que me apoiaram, eu não poderia, deixar de citar os seguintes: Eduardo Miranda, Fábio Vidal, Mário Nelson, Edmar Honorato, Flávio Almeida, Eizon Said, Carlos Marcus e ao mestre Alípio Leitão.

Ademais, agradeço a todos os funcionários e colaboradores do CAEN que contribuíram para o sucesso de meu trabalho no decorrer do curso, dentre os quais destaco: Cléber, Carmen, Márcia e Bibi.

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo principal analisar as contas públicas do Estado do Ceará no período de 1991 a 2000. De forma a subsidiar a análise realizou-se um teste de causalidade de Granger [1969] envolvendo receitas e despesas orçamentárias do Estado do Ceará, visando identificar a relação entre as duas variáveis orçamentárias. Também foi realizado um exercício de simulação envolvendo os gastos com pessoal, outros gastos correntes, investimentos e receitas totais do Estado. Os resultados finais do estudo revelam que as contas públicas do Estado do Ceará na última década, apesar de não apresentarem um quadro nítido de deterioração fiscal, resultante do crescimento das despesas acima do crescimento registrado das receitas, indicam que tal comportamento não poderá manter-se na década presente, uma vez, que os superávits primários alcançados apresentam uma tendência crescente de redução, tendo como agravantes a elevação da dívida pública estadual. E que a estabilização da dívida nos atuais patamares, deve ter prioridade total no conjunto da administração das contas públicas, cabendo à próxima gestão estadual manter tal enfoque, isto é, a busca permanente de superávits primários de forma a estabilizar a dívida pública nos níveis atuais.

## ABSTRACT

The main purpose of this work is to analyze the public accounts of the State of Ceará for the years from 1991 to 2000. In order to subsidize the analysis, a Granger Causality Test [1969], including budgetary revenues and expenses of the State of Ceará, aiming at identifying the relationship between the two budgetary variables, was carried out. A simulated experiment, comprising expenses with staff, other current expenses, investments and total revenues of the State of Ceará, was also performed. The final results of the study on the public accounts of the State of Ceará during the last decade show that, in spite of the fact that they do not present a clear picture of fiscal deterioration resulting from the raising of the expenses over the one registered by the revenues, such trend cannot stand during this decade, since the reached primary superavits show an increasing reducing trend, which will rise the State public debt. The whole public accounts administration must give total priority to the stabilization of the debt on current levels; it is also a duty of the future State management to maintain such point, i.e., the continuing search of primary superavits in order to stabilize the public debt on current levels.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I - A Crise Fiscal dos Estados Brasileiros .....	7
CAPÍTULO II - Análise das Finanças Públicas do Estado do Ceará no Período de 1991 a 2000 .....	13
II.1 - As Finanças Públicas do Estado do Ceará no Período 1991 a 2000.....	13
II.2 - Resultado Primário do Estado do Ceará no Período 1991 – 2000.....	15
II.3 - Análise das Receitas Orçamentárias do Estado do Ceará no Período 1991 – 2000 ....	18
II.4 - Análise das Despesas Orçamentárias do Estado do Ceará no Período 1991 – 2000...28	
CAPÍTULO III - Teste de Causalidade de Granger para as Despesas e Receitas Orçamentárias do Estado do Ceará no Período de 1991 a 2000 .....	39
CAPÍTULO IV - Exercício de Simulação Envolvendo Gastos e Receitas do Estado do Ceará para o Período 2001 a 2010.....	45
CONCLUSÃO .....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	60

## LISTA DE TABELAS

TABELA II.1 – Resultado Primário do Estado do Ceará em % do PIB (1991 – 2000) .....	16
TABELA II.2 – Composição da Receita Tributária do Estado do Ceará (1991 – 2000) .....	19
TABELA II.3 – Composição da Receita Orçamentária do Estado do Ceará (1991 – 2000) .	26
TABELA II.4 – Composição da Despesa Orçamentária do Estado do Ceará (1991 – 2000)	29
TABELA II.5 – Perfil da Despesa Total com Pessoal do Estado do Ceará (1991 – 2000)....	31
TABELA II.6 – Despesa com Pessoal Ativo e Inativo do Estado do Ceará (1991 – 2000)...	32
TABELA II.7 – Encargos da Dívida Total do Estado do Ceará (1991 – 2000).....	36
TABELA II.8 – Encargos com Investimentos do Estado do Ceará (1991 – 2000).....	37
TABELA III.1 – Teste de Causalidade de Granger.....	43
TABELA IV.1 – Perfil da Dívida Total do Estado do Estado do Ceará (1991 – 2000) .....	45
TABELA IV.2 – Relação Dívida / PIB do Estado do Estado do Ceará .....	49
TABELA IV.3 – Valores dos Parâmetros .....	52
TABELA IV.4 – Ajuste via Investimentos (Parâmetro q) .....	54
TABELA IV.5 – Ajuste via Número de Servidores Ativos (Parâmetro NA) .....	55
TABELA IV.6 – Ajuste via Salário de Servidores Ativos (Parâmetro WA) .....	56
TABELA IV.7 – Ajuste via Receita (Parâmetro a) .....	57

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA II.1 – Resultado Primário do Estado do Ceará em % do PIB (1991 – 2000) .....	17
FIGURA II.2 – Receita Tributária X Receita Patrimonial .....	27
FIGURA II.3 – Receita Tributária X Transferências Correntes.....	27
FIGURA II.4 – Receita Tributária X Receita de Capital .....	28
FIGURA II.5 – Despesas Correntes X Despesas Capital .....	30
FIGURA II.6 – Despesas Pessoal X Despesas Investimentos.....	30
FIGURA II.7 – Perfil da Despesa Total com Pessoal .....	31
FIGURA II.8 – Despesa Pessoal Ativo X Despesa Pessoal Inativo.....	33
FIGURA II.9 – Percentual da Despesa com Pessoal Inativo sobre a Despesa com Pessoal Ativo .....	33
FIGURA II.10 – Encargos das Dívidas Interna e Externa .....	36
FIGURA II.11 – Investimentos .....	37
FIGURA IV.1 – Total das Dívidas Interna e Externa .....	46

## INTRODUÇÃO

A implementação do Plano Cruzado em março de 1986 provocou uma forte queda da inflação e o aquecimento da economia, repercutindo, favoravelmente, no crescimento do PIB dos estados e nas receitas tributárias. A retomada do processo inflacionário, já no ano de 1987, e suas conseqüências sobre o desempenho do PIB e das receitas tributárias terão um forte impacto sobre as receitas estaduais. O aumento das transferências da União nesses anos neutralizou, parcialmente, a redução apresentada pelo tributo estadual.

O fraco desempenho da economia nos anos de 1987 e 1988, e sua repercussão sobre as receitas tributárias, irão acirrar o conflito envolvendo a repartição de recursos entre as esferas governamentais, confirmando o esgotamento do padrão de financiamento dos gastos públicos vigente. As elevadas taxas de inflação e as políticas implementadas visando ao seu combate restringiram os reajustes de tarifas e preços públicos, cobrados pelas empresas governamentais, e as operações de crédito contratadas por essas empresas. É com o maior controle sobre o orçamentário monetário, a partir de 1985, dada a necessidade de combate à inflação, e, após as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, que os Estados vão disputar intensamente os recursos do orçamento fiscal.

A percepção da crise fiscal pelos Estados brasileiros pode ser traduzida pelos posicionamentos que eles vinham adotando desde a segunda metade da década de setenta, tais como: a busca por uma menor dependência político-financeira da União e um maior poder de decisão sobre a alocação dos recursos públicos em seus territórios e, no caso específico dos Estados da região Nordeste, a redução das alíquotas interestaduais do ICMS. Essas reivindicações já haviam proporcionado alguns resultados para os Estados, a exemplo do aumento das transferências constitucionais, na segunda metade da década de setenta, e a redução das alíquotas interestaduais no início dos anos oitenta. A questão, portanto, era aprofundar essas conquistas, o que exigia a realização de uma nova reforma tributária. Os Estados não se davam conta do papel importante que as operações de crédito desempenhavam no financiamento dos seus gastos.

Estes posicionamentos revelavam a não-percepção, pelos Estados, de que a crise fiscal e financeira em curso atingia todas as esferas de governo e sua resolução exigia uma perspectiva conjunta, além de envolver a questão do federalismo e do papel a ser desempenhado pelo Estado brasileiro. A questão não podia ser resumida na ampliação e/ou redistribuição da carga tributária e, muito menos, ainda que importante, na redistribuição dos recursos tributários entre as esferas de governo. Até mesmo a busca de maior autonomia financeira estadual implicava em se compatibilizar essa autonomia com o papel estratégico que o Governo Federal deve desempenhar na formulação e execução das políticas econômicas nacionais.

Está-se diante do esgotamento do padrão de financiamento do setor público, iniciado com a reforma tributária de 1967. As dificuldades financeiras dos Estados e Municípios resultantes desse esgotamento e da crise econômica em curso são, equivocadamente, percebidas apenas como resultado da centralização de recursos pelo Governo Federal. Na realidade, o próprio Governo Federal, não obstante a sua grande participação nos recursos tributários nacionais, já enfrentava problemas relativos ao financiamento dos seus gastos. Esse é o quadro dentro do qual se processa a reforma tributária de 1988.

A prioridade da reforma tributária de 1988 foi o fortalecimento das instituições políticas por meio de medidas voltadas para uma maior autonomia dos governos estaduais e municipais. É nessa perspectiva que se entendem as mudanças na distribuição dos recursos tributários favorecendo esses níveis de governo em detrimento da União.

Essa reforma ocorreu dentro de um contexto de consolidação do processo de abertura política iniciado na década de oitenta<sup>1</sup>. Esse contexto exacerbou a natureza política da questão fiscal, o que exigia uma razoável organização da sociedade e de suas representações políticas com vistas à tarefa de superar, através do debate, os conflitos de interesses envolvendo os diferentes segmentos sociais.

Nessa perspectiva, os pontos centrais que aglutinaram os diferentes setores da sociedade, representados no Congresso Nacional, foram: a introdução no sistema tributário de

---

<sup>1</sup> AFONSO, José R; RESENDE, Fernando. A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição. **Texto para discussão interna**. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1987.

maiores garantias aos contribuintes contra o arbítrio do Estado, maior controle do legislativo sobre os orçamentos públicos e, particularmente, medidas visando ao fortalecimento financeiro dos governos estaduais e municipais, em detrimento da União. Esse conjunto de medidas constituiria um choque de federalismo visando à melhor organização e defesa da sociedade contra o excesso de poder concentrado na União.

A redefinição de competências tributárias e a ampliação das transferências intergovernamentais foram as medidas implementadas com vistas ao fortalecimento financeiro dos Estados e Municípios.

Os impostos únicos, cuja competência tributária cabia à União, tiveram sua base tributária incorporada ao antigo ICM - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias, de competência dos Estados. Este, ao incorporar à sua base tributária, a prestação de serviços de comunicações e transportes, passou a denominar-se ICMS. A hipótese formulada era que esta mudança favoreceria aos Estados e Municípios, em detrimento da União.

As transferências da União para os Estados e Municípios do Imposto Sobre a Renda (IR) e Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) foram ampliadas, favorecendo, principalmente, os Estados do Nordeste, no caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e os do Sudeste (por intermédio de suas prefeituras), no caso do Fundos de Participação dos Municípios (FPM).

A repercussão dessa medida sobre a receita orçamentária dos Estados foi, todavia, em parte compensada pela transferência de encargos da União para os Estados e Municípios. Foi realizado um corte drástico nas transferências voluntárias intergovernamentais.

A Constituição de 1988 cuidou de promover uma significativa redistribuição tributária, estados e municípios tiveram uma maior participação na arrecadação federal. Em compensação uma série de benefícios previdenciários foi concedida sem a devida contrapartida do lado da receita. Os desajustes gerados ficaram plenamente visíveis com a estabilização de preços a partir do Plano Real, quando os mecanismos de corrosão das despesas deixaram de ser eficazes, gerando um aumento no déficit público dos estados.

A reforma de 1988, portanto, pouco contribuiu para o equacionamento da crise fiscal, bem como para a consecução de alguns dos seus objetivos. A descentralização dos recursos tributários buscados através do aumento das transferências constitucionais e da ampliação da base tributária do ICMS, pelas razões apontadas, será insuficiente para proporcionar aos Estados uma maior autonomia político-financeira e um maior aporte de recursos com vistas ao equilíbrio de suas finanças.

Aliado ao cenário de estabilidade econômico o país foi exposto anteriormente a uma abertura comercial, onde o estado assume um novo papel, procurando reduzir sua participação na economia em setores onde por questões de eficiência caberia à iniciativa privada exercer essa atuação, tendo em vista o grau de concorrência imposta aos produtos nacionais provocada pela abertura econômica. Portanto, nesse contexto econômico, os estados foram levados a manter uma maior rigidez fiscal, com foco em atividades típicas de governo, como regulação de serviços (telecomunicações, energia), educação, saúde, transporte e segurança.

A estabilidade de preços permitiria aos estados a recuperação do papel do orçamento como instrumento de planejamento dos gastos públicos, expressando de fato a política de gastos dos governos, bem como a execução de políticas fiscais baseadas em equilíbrios orçamentários. Todavia, temos no presente um quadro de deterioração fiscal na maior parte dos estados brasileiros, cujo resultado é ocasionado pelo crescimento das despesas orçamentárias acima das receitas, apesar do aumento registrado na arrecadação desses estados.

A análise da evolução dos gastos do governo do Estado do Ceará, revela que os mesmos tiveram uma evolução significativa no período compreendido entre 1991 e 2000, e que tal tendência de crescimento deve ser contida de forma a frear uma situação indesejada de desequilíbrio fiscal.

A partir da segunda metade da década de noventa, a coincidência entre o fim do processo inflacionário brasileiro e a aceleração da crise fiscal, tem levado a conclusão que a estabilidade econômica teve efeitos negativos sobre as finanças dos três níveis de governo. A esse respeito, não há dúvida que a estabilização da economia determinou uma mudança significativa no regime fiscal do estado nacional aí incluída as unidades federativas.

O fim do imposto inflacionário e eliminação da possibilidade de diminuição do valor real das despesas como mecanismo de ajuste fiscal são dois efeitos negativos que justificam a deteriorização da situação fiscal do Estado do Ceará a partir de 1994.

Na análise empírica a ser desenvolvida, constata-se que no período que antecedeu o Plano Real as contas públicas do Estado do Ceará apresentavam um relativo equilíbrio fiscal, e que, na verdade, omitia um déficit potencial preocupante. Os números revelam que com a redução da inflação, a rigidez imposta às despesas mais do que compensaram os efeitos positivos sobre as receitas conduzindo a uma deterioração das contas fiscais do Estado.

Nesse sentido, destaca Holanda [1998], “a redução nos níveis inflacionários revelou que a evolução recente das contas públicas do Estado caracterizou-se mais pela presença de déficits reprimidos do que pela presença de déficits suprimidos. Com a estabilização econômica a repressão fiscal não mais se tornou possível levando a uma deterioração nas contas do Estado, tornando-se inadiável e imprescindível a adoção de programas de redução de despesas”.

Ainda, segundo Holanda [1998], “os efeitos negativos da queda da inflação nas contas fiscais do Estado foram intensificados ainda por dois fatores: inicialmente, foram concedidos reajustes salariais, tendo como base a expectativa de inflação superior a inflação registrada efetivamente; o segundo fator, diz respeito a condução da Política Monetária na primeira fase do Plano Real, que estabeleceu uma política de juros muito elevados”.

O presente trabalho é baseado em Holanda [1998], que analisou as contas públicas de três Estados da Federação, dentro as quais as contas do Estado do Ceará. Com este trabalho pretende-se ampliar o estudo realizado, isto é, estender a análise da evolução dos gastos do Estado do Ceará no período compreendido entre 1991 a 2000.

Desta forma, além desta breve introdução, a presente dissertação é composta por quatro capítulos: no Capítulo I, desenvolve-se um breve relato sobre crise fiscal dos estados brasileiros; no Capítulo II, procura-se analisar as Finanças Públicas do Estado do Ceará no período de 1991 a 2000, identificando seus aspectos mais relevantes; no Capítulo III será feito um teste de causalidade de Granger [1969] envolvendo receitas e despesas orçamentárias do

Estado do Ceará; e no Capítulo IV, é realizado um exercício de simulação envolvendo despesas e receitas do Estado do Ceará para a próxima década.

Finalmente, serão apresentadas as principais conclusões obtidas no decorrer deste trabalho, bem a como a bibliografia utilizada.

# CAPÍTULO I

## A CRISE FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

A Federação brasileira vive hoje o limiar de mudanças importantes. A deterioração financeira do setor público, aliada à reestruturação do Estado e a maior integração com a economia mundial, desnudaram os conflitos e realçaram a crise nas unidades federativas, acirrando a disputa em torno da distribuição dos recursos tributários, da definição dos encargos e da articulação entre as esferas de Governo.

O colapso das relações intergovernamentais, aliado aos cortes dos financiamentos externos, comprometeu a estrutura estadual de financiamento, apoiada fortemente na expansão do endividamento e provocou a crise. O Tesouro estadual, pressionado com a queda da receita, a não rolagem das dívidas e o aumento das despesas financeiras, viu-se forçado a seguir a determinação federal de reduzir o déficit público, através de cortes nos gastos e nos repasses à administração indireta e às empresas públicas. A crise das condições de financiamento público reforçou o questionamento às regras de repartição da receita tributária e de autonomia dos governos estaduais.

O conflito manifestou-se, sobretudo na demanda por maior participação na receita tributária. A heterogeneidade socioeconômica impôs limites ao redesenho do quadro tributário e da distribuição dos recursos entre as esferas de governo.

Os ganhos tributários não permitiram a estabilização das finanças estaduais e a superação do quadro de crise latente. A distância entre a relativa estabilidade e a crise aberta era curta e dependia fundamentalmente da porcentagem de renovação dos empréstimos a vencer, das condições de rolagem da dívida mobiliária e da contratação de novos empréstimos. A gestão das finanças estaduais, nesse sentido, estava presa a decisões federais relacionadas ao problema do estoque da dívida e à política de crédito dos agentes oficiais. Os estados, apesar dos ganhos na distribuição da receita disponível, contraditoriamente, perdiam autonomia nas decisões de investir uma vez que os volumes de seus gastos dependiam de variáveis controladas na esfera federal.

A deterioração das finanças estaduais e a instabilidade das regras de rolagem da dívida pública, dos juros e da política de crédito dos agentes oficiais, abriram nova frente de conflito federativo. O confronto ocorria na busca de apoio da União à crise dos estados. Os governadores, quando a crise fugia ao controle, demandavam novos recursos e defendiam políticas de renegociação da dívida, buscando superar o momento crítico de desequilíbrio financeiro.

A União, apesar dos problemas financeiros e da perda de funcionalidade dos instrumentos de articulação com os governos estaduais, cumpriu a tarefa de sustentar a articulação do pacto federativo e garantir a governabilidade, saindo em socorro aos governos estaduais em crise. Os mecanismos usados pelo governo federal tinham a finalidade última de ajudar os estados a superarem a fase aguda da crise, mas não eram capazes de reverter o quadro de desequilíbrio latente, porque, de um lado, as condições macroeconômicas determinantes da crise fiscal continuavam presentes e, de outro, a política de apoio aos estados tratou de enfrentar as questões mais imediatas e não se colocar como proposta ampla de solução dos problemas. Pode-se citar entre eles: a) o pagamento da dívida externa via os Avisos GB-588 e Avisos MF; b) os acordos da dívida de 1987 e 1989<sup>2</sup> e c) os programas de reestruturação bancária e empréstimos de liquidez do Banco Central aos bancos estaduais<sup>3</sup>. O uso destes instrumentos ocorria às custas do comprometimento financeiro da União, que atendia a demanda estadual ampliando o endividamento federal via lançamento de novos títulos e expansão monetária, ou seja, transferindo os problemas de financiamento estadual ao Banco Central.

A transferência de encargos ao Banco Central permitiu aos estados expandirem os gastos públicos e negarem a política macroeconômica restritiva. Esta prática revelou-se perversa, porque os estados se valeram das brechas disponíveis e elevaram os gastos, mesmo que isto tenha custado a deterioração das finanças estaduais.

Nos anos 90 o federalismo no Brasil ganhou nova perspectiva cuja peculiaridade está no limiar das transformações a partir das mudanças nos cenários político e econômico. A

---

<sup>2</sup> Cf. as Leis n. 7.614/87 e 7.976/89.

<sup>3</sup> O PROREF, aprovado em 1984, foi o primeiro programa do BC de recuperação econômico-financeira dos bancos estaduais, buscando dar condições de solvência às instituições e de administração dos problemas de caixa. Em 1987, o BC realizou outro programa de saneamento dos bancos estaduais e, através do regime de administração especial definido pelo DL n. 2.321 de 25 de fevereiro de 1987, interveio no Banerj, Besc, Bemat, Bem, Credireal, Baneb e Banpará.

reinserção da economia brasileira no mercado financeiro internacional e o sucesso da estabilização, simultaneamente ao agravamento da crise das finanças estaduais, enfraqueceram o poder de resistência dos governadores, permitindo ao executivo federal adotar medidas visando reestruturar as finanças estaduais.

A mudança do regime inflacionário eliminou a prática de atrasar pagamentos e de realizar reajustes abaixo do índice de preços como instrumentos de ajuste fiscal e fez com que as decisões de gastos nominais se sustentassem como valores reais. Nesta situação, a deterioração das finanças dos estados no curto prazo só seria evitada caso houvesse mudança radical da administração pública, desempregando número elevado de funcionários, reduzindo o nível salarial e cortando outros gastos. A inviabilidade de se adotarem medidas de corte tão profundas colocou os estados diante de uma crise fiscal e sujeitos a conviverem com a ampliação do déficit primário e redução dos investimentos.

A dificuldade de conter os gastos primários, entretanto, foi agravada pela política do Banco Central de altas taxas de juros, mantida com o objetivo de financiar o balanço de pagamentos. Os juros elevados afetaram o estoque de dívidas, inviabilizando a reciclagem pelas taxas de juros de mercado e comprometendo a capacidade de pagamento estadual. O resultado foi o crescimento contínuo da dívida líquida dos estados desde 1991, ganhando impulso a partir de 1994, até alcançar 12,7% do PIB em 1999. Os estados, nesta situação, tornaram-se reféns do arbítrio federal e passaram a ocupar posição subalterna no jogo de correlação de forças, sendo forçados a acatarem as duras regras de ajuste diante do descontrole do endividamento.

A Constituição de 1988 já havia revisto a distribuição da receita tributária entre as esferas de governo, ampliando o comprometimento dos principais impostos federais com as transferências constitucionais e expandindo os gastos da área social. Estas medidas provocaram reações imediatas e a União adotou novos procedimentos tributários com o objetivo de cortar gastos e ampliar a receita, desencadeando intenso e desordenado processo de revisão das relações entre as esferas de governo.

A redução das despesas ocorreu via corte dos gastos diretos e das transferências voluntárias aos estados e municípios. A queda dos gastos reforçou o processo de desestruturação dos mecanismos tradicionais das relações intergovernamentais e debilitou os

serviços públicos que contavam com recursos de origem federal. Por outro lado, a União procurou elevar a receita tributária dando ênfase à arrecadação das contribuições sociais e dos impostos não partilhados com as outras esferas de governo, conseguindo neutralizar parte dos ganhos tributários dos governos estaduais e garantindo a reversão parcial do processo de distribuição da receita tributária.

A continuidade da crise do setor público indica a incapacidade de reconstrução das condições favoráveis de financiamento público e das regras de convivência federativa. A mudança da correlação de forças, definida a partir do novo quadro macroeconômico e do agravamento das finanças estaduais, reduziu o poder de resistência dos governadores à política de controle do endividamento, de ajuste fiscal e de reestruturação do setor público, abrindo caminho ao redesenho do pacto federativo<sup>4</sup>.

Todavia, a negociação dos termos dos acordos da dívida criou tensão na relação da União com os Estados. A definição do programa de privatização e do montante de comprometimento da receita estadual com os encargos financeiros provocou atritos constante e intenso jogo de pressão política, embora não restasse aos governadores outro caminho diante da deterioração acelerada das finanças estaduais. Os estados, com a assinatura dos acordos voltaram a realizar os pagamentos da dívida antes suspensos e foram obrigados a destinar cerca de 13% da receita líquida ao serviço da dívida. Alguns, penalizados pela não privatização de empresas e do banco estadual, defrontaram-se com condições mais severas de negociação e foram palco de confrontos com a esfera federal.

O compromisso financeiro com os encargos da dívida levou várias unidades a enfrentarem sérias dificuldades financeiras e a reagirem contra a perda de capacidade de gasto e de autonomia. A moratória de Minas Gerais foi o episódio de maior visibilidade em função da desavença política entre aquele Estado e União, mas outros Estados comprometidos com o ajuste fiscal também estavam com pagamentos atrasados e questionavam os termos dos acordos. A União, nestas condições, foi obrigada, em vários momentos, a relevar atrasos, embora tenha se mantido firme na defesa das regras vigentes. O resultado foi um quadro de conflito latente que, vez ou outra, ganhou transparência.

---

<sup>4</sup> Cf. Lopreato (1997)

A renegociação da dívida dos Estados precisa, novamente, ser lembrada como ponto relevante no controle do déficit. A reforma patrimonial embutida nos contratos de renegociação procurou estender aos Estados a visão dominante no centro do poder sobre o papel do setor público na estratégia de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou eliminar focos de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas, retirando dos Estados o domínio de espaços de circulação financeira e de gestão de gastos.

A privatização de empresas, bancos estaduais e a proibição de novos contratos de endividamento até que a relação dívida/receita líquida estadual fosse de 1 para 1, colocaram os Estados presos à lógica dos recursos fiscais na definição da política de gastos. Os estados, limitados em termos financeiros e pressionados pelo ajuste fiscal, perderam capacidade de atuação e foram compelidos a buscarem saídas na revisão dos contratos e na distribuição dos recursos tributários.

A Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>, nos termos em que foi aprovada, constitui outro instrumento cujo objetivo é garantir o poder federal e restringir a autonomia dos governos Estaduais e Municipais. Esta questão é delicada, pois se é verdade que não se pode aceitar a falta de compromisso dos dirigentes com a evolução responsável das finanças públicas, é preciso reconhecer que a rigidez excessiva das metas definidas na nova Lei estreita os espaços de autonomia dos Estados e Municípios em favor da União e abre campo à desobediência consentida das regras. A possibilidade de não respeitar plenamente as regras vigentes introduz a prática de negociações onde prevalecem as decisões caso a caso e o arbítrio de quem tem poder de impor sanções.

O Brasil vive uma fase de redefinições e alguns passos ora em gestação deve delinear a nova estrutura das relações entre os entes da federação. O imobilismo que marcou os anos oitenta foi superado e a União conseguiu aproveitar a conjuntura dos anos noventa para promover mudanças de difícil realização nos anos anteriores.

A mudança do quadro macroeconômico e o esgotamento da capacidade dos Estados de conviverem com a crise financeira deram força à União e permitiram a imposição de duras regras de atuação aos governos estaduais. A descentralização fiscal, aliada à

---

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

renegociação da dívida estadual, à reforma patrimonial do setor público e à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, criou novas bases para se pensar os rumos do federalismo no Brasil e a autonomia estadual.

## **CAPÍTULO II**

### **ANÁLISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO CEARÁ NO PÉRIODO DE 1991 A 2000**

#### **II.1 - As Finanças Públicas do Estado do Ceará no Período 1991 a 2000**

Examinando as contas públicas do Estado do Ceará constata-se que, no período compreendido entre 1991 e 2000, verificou-se adequado controle de sua gestão, caracterizando-se, assim, uma situação diferenciada em relação à maioria dos estados brasileiros.

Salientando que essa situação tem sua origem na política de governo que remonta ao período 1987-91, quando foi concebida uma estratégia global de desenvolvimento para o estado que evidenciava a necessidade de um ajuste fiscal consistente com os objetivos de longo prazo então delineados, ou seja, o Estado do Ceará iniciou o seu ajuste fiscal bem antes que as condições objetivas de aprofundamento da crise fiscal brasileira impusessem graus de dificuldades crescentes no desempenho das atividades inerentes ao setor público. Houve, portanto, providencial antecipação das medidas posteriormente impostas à maioria dos estados decorrentes da dificuldade financeira que consumia a quase totalidade dos recursos públicos no pagamento de despesas correntes, notadamente de salários e de amortização da dívida fundada, e reduzia drasticamente a capacidade de investimento. Constata-se, hoje, que poucos são os estados que conseguiram superar seus grandes desequilíbrios acumulados ao longo de décadas e para cujo financiamento contavam sempre com a assistência do governo federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitos recursos da União foram redistribuídos aos Estados da federação, os quais, na quase totalidade, os destinaram à ampliação de suas despesas correntes. Com as dificuldades crescentes criadas com o desequilíbrio das contas públicas da União, esgotou-se sua capacidade de assistência financeira às unidades federativas. Como decorrência inicialmente desse fato e, posteriormente, da imposição ditada pelo Plano Real do controle do déficit público, os estados

que não se adequaram imediatamente às mudanças exigidas pela nova realidade econômico-financeira perderam a capacidade de investimento, comprometendo, dessa forma, um instrumento valioso de promoção do desenvolvimento econômico. Nesse aspecto, o Ceará constituiu exceção.

O ajuste das contas públicas do Estado do Ceará iniciado em 1987, por meio de amplo e significativo conjunto de medidas que abrangeram a reestruturação administrativa e a implementação de rígidos controles financeiros, vem sendo aperfeiçoado e seus objetivos, mantidos de forma consistente ao longo dos últimos anos. Para melhor compreensão da situação atual das finanças do Estado do Ceará, é importante destacar o conjunto de medidas adotadas inicialmente como integrantes do ajuste das contas públicas. Segundo o roteiro sugerido por LIMA (1997)<sup>6</sup>, as ações compreenderam:

- Redução do prazo de transferência dos recursos recolhidos em nome do Estado pelo setor privado, de 10 para 1 dia útil;
- Modernização do sistema de arrecadação com a introdução de procedimentos informatizados e maior rigor na fiscalização;
- Introdução do Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), que permitiu controle de todas as etapas da produção do gasto público;
- Renegociação da dívida fundada, ampliando os prazos de amortização e a distribuição de desembolso de encargos no tempo, de forma a não se concentrarem em determinados períodos;
- Significativa redução dos gastos com pessoal pela demissão de funcionários que acumulavam cargos irregulares e drástico controle dos salários. De 1987 a 1991 verificou-se uma redução de 11,37% do número de funcionários públicos estaduais. Em 1987 registrava-se um total de 120.529 funcionários, em 1991, esse número reduziu para o patamar de 106.828 funcionários, cujo quantitativo reduziu-se ainda mais no ano 2000, alcançando 102.686 funcionários. De outra parte, as folhas de pagamentos dos funcionários de nível superior e nível médio sofreram queda de 11,94% e 53,16%, respectivamente, no mesmo período, em termos reais.

---

<sup>6</sup> Ver Lima (1997).

Um aspecto importante que deve ser destacado como consequência do ajuste diz respeito à reversão de um grande déficit orçamentário, verificado na apuração do Balanço Geral de 1986, para a ocorrência de um superávit em 1990.

## **II.2 – Resultado Primário do Estado do Ceará no Período 1991 – 2000**

Em todos os níveis de governo, gastos e receitas são gerenciados tendo como objetivo manter as contas públicas num patamar de equilíbrio, de forma a estabilizar o nível de endividamento do setor público. Para tanto, os governos devem adotar políticas públicas exequíveis e em perfeita consonância com o cenário macroeconômico. A questão fundamental consiste em manter os níveis de gastos compatíveis com a arrecadação das receitas, de maneira que se consiga um gerenciamento competente e responsável das contas públicas.

Do ponto de vista operacional, a estabilização das contas públicas é garantida por meio de definição de metas de superávits primários. Este por sua vez é definido pela diferença entre receitas correntes e despesas correntes, adicionados os gastos com investimentos e subtraídos os gastos com juros referentes ao serviço da dívida.

Conceitualmente, o superávit primário é um indicador básico de medição do desempenho fiscal das contas do governo. Uma trajetória ascendente de tal indicador indicaria problemas futuros no tocante ao nível de endividamento e estabilidade das contas públicas.

A Tabela II.1 mostra o resultado da situação das contas públicas do Estado do Ceará no período, em que o crescimento do Produto Interno apresenta uma forte aceleração, em compensação no mesmo período é nítida a deterioração das contas estaduais, aqui refletido a partir do conceito de superávit primário, que não contabiliza os dispêndios com juros do lado da Despesa e Operações de Crédito do lado da Receita.

**TABELA II.1**  
**Resultado Primário do Estado do Ceará em % do PIB - (1991 - 2000)\***

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
A. Gastos com Pessoal	910.645	736.456	767.121	841.247	1.543.180
B. Gastos Correntes <sup>1</sup>	618.874	670.559	812.672	885.049	823.077
C. Gastos com Investimentos	333.580	282.855	362.913	260.333	296.019
D. Receitas Correntes <sup>2</sup>	2.235.432	2.012.721	2.099.760	2.212.980	2.716.647
E. Superávit Primário ( A + B + C - D )	<b>372.332</b>	<b>322.851</b>	<b>157.054</b>	<b>226.352</b>	<b>54.371</b>
F. Produto Interno Bruto	8.414.192	7.120.901	5.544.964	11.899.357	19.674.602
G. Superávit Primário / PIB (%)	<b>4,43%</b>	<b>4,53%</b>	<b>2,83%</b>	<b>1,90%</b>	<b>0,28%</b>

Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
A. Gastos com Pessoal	1.586.046	1.565.187	1.670.249	1.536.430	1.578.481
B. Gastos Correntes <sup>1</sup>	1.170.528	1.099.710	1.287.660	1.219.059	1.271.926
C. Gastos com Investimentos	173.627	279.297	693.830	338.889	507.011
D. Receitas Correntes <sup>2</sup>	3.011.324	2.959.402	3.205.378	3.189.345	3.371.723
E. Superávit Primário ( A + B + C - D )	<b>81.123</b>	<b>15.208</b>	<b>(446.360)</b>	<b>94.966</b>	<b>14.304</b>
F. Produto Interno Bruto	22.525.112	23.567.425	24.801.063	21.204.745	21.917.000
G. Superávit Primário / PIB (%)	<b>0,36%</b>	<b>0,06%</b>	<b>-1,80%</b>	<b>0,45%</b>	<b>0,07%</b>

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

<sup>1</sup>Gastos Correntes = [ Despesas Correntes - Despesas com Pessoal - Despesas com Encargos da Dívida Interna e Externa ]

<sup>2</sup>Receitas Correntes = [ Receita Tributária + Transferências Correntes ]

O Estado acumulou ao longo do período uma história superávit, a exceção do ano de 1998, onde se registrou um déficit.

Na primeira década do período sob análise o Estado apresenta uma situação confortável. Os superávits são alcançados, tendo como fator determinante o imposto inflacionário, onde se conseguia reduzir o valor da despesa via postergação de seu efetivo pagamento e com conseqüentes ganhos financeiros gerados pela aplicação de recursos de forma competente no mercado, que no período pagava juros elevados.

Tem-se no período, um equilíbrio relativo das contas públicas, onde na verdade omitia um déficit potencial preocupante.

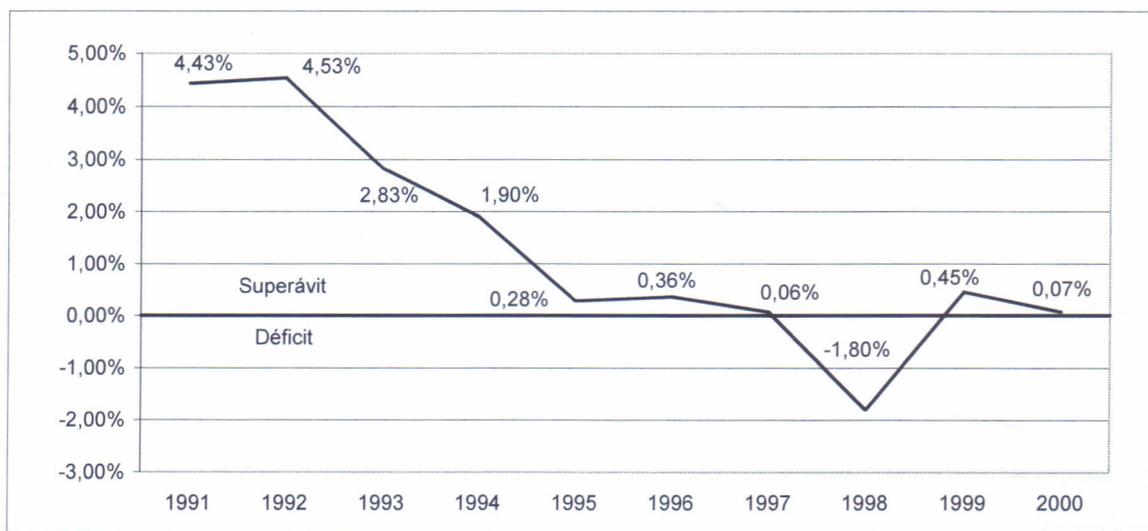
A partir da implantação do plano real em julho de 1994, o nível do superávit primário apresenta uma trajetória com fortes quedas, tendo como fatores determinantes a

queda brusca da inflação, além do aumento considerável das despesas, em consequência da concessão de reajustes salariais acima da inflação efetivamente registrada no período.

Os dados sobre receitas e despesas a serem abordados em seguida, demonstram que a deterioração fiscal observada no período ocorreu apesar de um crescimento significativo das receitas orçamentárias, que atingiu um patamar de 40,89% no período 1991 – 2000.

O problema está centrado no lado da despesa, que no mesmo período, apresentou um crescimento de 76,08% com gastos com pessoal e 84,76% com gastos correntes, portanto, acima da evolução registrada no lado da receita.

**FIGURA II.1**  
**Resultado Primário do Estado do Ceará em % do PIB - (1991 - 2000)**



Fonte: Tabela II.1

### **II.3 - Análise das Receitas Orçamentárias do Estado do Ceará no Período 1991 – 2000**

As receitas orçamentárias do Estado do Ceará em 1991 alcançavam o montante de R\$ 2.696 milhões. No final da década atingiram o valor de R\$ 3.799 milhões, apresentando um crescimento de 40,89% no período. Essas receitas têm como principais componentes as receitas correntes e as receitas de capital.

As receitas correntes agrupam as receitas tributárias, patrimonial, transferências correntes e outras receitas correntes, representam a parcela mais expressiva da receita orçamentária do Estado. Em 1991 somavam R\$ 2.583 milhões, no final da década importavam em R\$ 3.468 milhões, representando 95,82% e 91,31% respectivamente de participação na receita estadual.

Os dados disponíveis na Tabela II.3, mostram que os dois componentes mais importantes das receitas correntes do Estado do Ceará são constituídos pelas receitas tributárias, que se mantiveram em média de 45,24% do total das receitas orçamentárias e pelas transferências correntes, cujo percentual oscilou também em média de 30,64% no período compreendido entre 1991 e 2000.

Na Tabela II.2 são apresentadas a evolução da receita tributária composta pelos impostos e taxas, tendo como principais fontes o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que em 1991 representava 96,88% do total dessas receitas. Em 2000 ficou em 95,58%, isto é, mantendo-se como principal fonte na estrutura de receita do Estado. Outras fontes importantes na arrecadação estadual são compostas pelos Impostos sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e sobre o Patrimônio e Renda (IR).

**TABELA II.2**  
**Composição da Receita Tributária do Estado do Ceará - (1991 - 2000)\***

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
<b>A. Impostos</b>	<b>1.318.209</b>	<b>1.190.899</b>	<b>1.176.332</b>	<b>1.347.538</b>	<b>1.625.937</b>
ICMS <sup>1</sup>	1.279.943	1.141.158	1.113.299	1.304.614	1.570.382
AIRE <sup>2</sup>	10.104	10.480	6.343	111	74
IPVA <sup>3</sup>	26.409	37.561	55.008	40.364	52.124
ITCMD <sup>4</sup>	1.753	1.699	1.681	2.449	3.359
<b>B. Taxas</b>	<b>2.968</b>	<b>3.163</b>	<b>2.409</b>	<b>2.762</b>	<b>3.764</b>
<b>C. Total Receitas Tributárias (A + B)</b>	<b>1.321.177</b>	<b>1.194.062</b>	<b>1.178.742</b>	<b>1.350.300</b>	<b>1.629.702</b>
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A. Impostos</b>	<b>1.817.835</b>	<b>1.790.097</b>	<b>1.867.239</b>	<b>1.900.736</b>	<b>1.918.168</b>
ICMS <sup>1</sup>	1.757.267	1.711.895	1.781.688	1.815.182	1.838.435
AIRE <sup>2</sup>	10	0	1	20	0
IPVA <sup>3</sup>	55.666	73.353	81.208	80.065	76.008
ITCMD <sup>4</sup>	4.892	4.850	4.341	5.469	3.726
<b>B. Taxas</b>	<b>5.951</b>	<b>6.452</b>	<b>7.219</b>	<b>7.315</b>	<b>5.252</b>
<b>C. Total Receitas Tributárias (A + B)</b>	<b>1.823.787</b>	<b>1.796.549</b>	<b>1.874.458</b>	<b>1.908.051</b>	<b>1.923.421</b>

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

<sup>1</sup>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

<sup>2</sup>Adicional Imp. Sobre a Renda e Prov. Qualquer Natureza

<sup>3</sup>Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

<sup>4</sup>Imposto Transm. Causa Mortis Doação de Bens e Direitos

Como esforço da manutenção da trajetória crescente na arrecadação do ICMS, o Estado tem procurado desenvolver ações sob três aspectos: administração fazendária, diretrizes governamentais e o contexto macroeconômico.

A administração fazendária tem pautado suas ações em consonância com a realidade econômica, permitindo assim, o incremento na arrecadação através do aprimoramento da sistemática da fiscalização e arrecadação, com vistas a minimizar a evasão e a sonegação mediante a atualização da legislação.

Nesse sentido, foram adotadas as seguintes ações: a) Inserção de novos produtos no regime de substituição tributária; b) modificação na sistemática tributária do setor de comunicação, permitindo o alargamento de sua base tributária; e c) alteração da sistemática de tributação dos combustíveis e lubrificantes, levando para a unidade de refino a responsabilidade para a cobrança do ICMS nas operações subsequentes.

No tocante as diretrizes governamentais, estas se manifestam com o estabelecimento de um desenvolvimento auto-sustentável para a economia do Estado. Essas diretrizes vem possibilitando um aumento permanente do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, com crescimento superior ao registrado pelo PIB nacional, em determinados períodos.

O processo de industrialização instalado na economia cearense, tem permitido atrair uma grande quantidade de empresas e indústrias dos mais variados setores, gerando produtos de maior valor agregado, propiciando incremento na arrecadação dos impostos.

Por fim, o contexto macroeconômico de estabilidade a partir do advento do Plano Real, que estabeleceu a queda da inflação, extirpando assim, o fator inércia que alimentava e sustentava a cultura inflacionária. A nova realidade econômica permitiu no início uma grande onda consumista, além de permitir um ingresso de um contingente expressivo de consumidores que passaram a demandar mais bens e serviços, antes excluídos, face os efeitos danosos da inflação sobre suas rendas.

Verifica-se desse modo, a reversão do efeito Oliveira-Tanzi<sup>7</sup>, uma vez que na ausência de um contexto hiperinflacionário não se registrou mais deterioração monetária decorrente da defasagem temporal entre a fixação do imposto e seu efetivo recebimento.

Em 1997 o ICMS arrecadado pelo Estado do Ceará apresenta uma pequena queda, motivada pelo arrefecimento da economia nacional e em função dos efeitos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a chamada Lei Kandir. Esta lei modificou a cobrança do Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e de Comunicações. Não fosse pelo fato desse imposto ser o principal tributo do país em arrecadação, restariam, ainda, as implicações que a nova Lei traz às decisões de investimentos, ao dinamismo das exportações e ao equilíbrio das finanças estaduais.

O impacto sobre a federação foi diferenciado, com perdas maiores para aqueles estados exportadores de produtos agrícolas e semi-elaborados. No caso do Estado do Ceará,

---

<sup>7</sup> O termo está ligado ao nome dos economistas que teorizaram a deterioração das receitas fiscais. A tese relacionou o intervalo de tempo que separa o momento  $t_1$ , onde o montante de imposto é fixado, e o momento  $t_2$ , onde é recolhido, quanto mais elevada for a inflação entre  $t_1$  e  $t_2$ , mais forte será a diminuição das receitas fiscais reais. Se o imposto fixado é  $T$  e se a taxa de inflação entre  $t_1$  e  $t_2$ , é  $P\%$ , o imposto realmente recebido será igual a  $[ T / ( 1 + ( P / 100 ) ) ]$ .

houve perda de arrecadação, em virtude da desoneração do ICMS relativa a exportações de produtos primários e semi-elaborados; direito ao crédito na aquisição de bens destinados ao Ativo fixo; generalização quanto ao direito de creditamento de ICMS oriundo do fornecimento de energia elétrica.

Não obstante o objetivo da nova sistemática de apuração do ICMS, instituída pela Lei Complementar nº 87, de aproximar esse imposto dos critérios de tributação do valor adicionado e de se evitar a cumulatividade e, conseqüentemente, colocar o país em sintonia com as transformações no sistema tributário mundial, contribuindo para redução do custo Brasil, não eximiu de imputar uma perda à arrecadação estadual.

Outro fator causado da redução do crescimento no ICMS do Estado no ano de 1997, deveu-se ao contágio da crise cambial do Leste Asiático, que obrigou o Governo Federal a adotar um pacote econômico, trazendo em seu bojo, um aumento significativo das taxas de juros, que culminou no arrefecimento da economia, com reflexos diretos na arrecadação do ICMS.

Há em 1998 novamente um novo cenário de crise mundial, com a decretação da moratória russa, mais uma vez o país teve que adotar medidas internas, alterando a trajetória dos juros básicos da economia (Over-Selic). O Estado visando o controle das finanças públicas, tratou de afinar a administração fazendária com a nova realidade econômica, para tanto levou a efeito algumas medidas tais como: a) Majoração da alíquota aplicada nas operações de energia elétrica, passando de 20% para 25%; b) Elevação da alíquota referente as operações com óleo diesel e Gás Liquefeito de Petróleo (GPL) alterada de 17% para 25% e 12% para 17%, respectivamente; c) Modificação da sistemática de apuração e recolhimento do ICMS, referente as operações com energia elétrica que até então era feito com base nos valores efetivamente recebidos pelo fornecimento desta mercadoria, alterou-se a sistemática adotando-se os valores faturados; d) Mudança da periodicidade de apuração que anteriormente era feito em função do recebimento das contas em cada decênio, adotando-se a sistemática dos valores faturados mensalmente; e e) Implantação do Projeto de Monitoramento no universo de 1.276 empresas.

Tais medidas foram importantes quando se destaca o crescimento do ICMS num contexto macroeconômico que apontava uma redução do mesmo.

O ano de 1999 foi marcado por grandes turbulências, ainda como conseqüência da crise gerada pela moratória russa no ano de 1998. O país viu-se obrigado a mudar regime cambial e em janeiro deu-se a desvalorização do cambio. Diante do novo cenário, o Estado procurou manter rígido controle das finanças públicas, para tanto, tratou de compatibilizar a administração fazendária com a nova ordem econômica, mediante aprimoramento da sistemática de fiscalização e arrecadação.

Em 2000, tem-se novamente um crescimento da arrecadação do ICMS, a Secretaria da Fazenda implantou um novo Sistema de Arrecadação, tendo como objetivo suprir o governo de um instrumento moderno e eficaz no controle dos recursos públicos arrecadados. Esse novo sistema permitiu a adoção de nova metodologia de apuração dos tributos estaduais com a finalidade de integrar as tarefas de recolhimento destes tributos com os recursos tecnológicos disponíveis e a rede de recolhimento conveniada, de modo a racionalizar os serviços e obter como resultado o aumento da qualidade da informação processada, permitindo uma maior transparência e efetivo controle, além de um acompanhamento mais veloz e eficaz.

A receita patrimonial formada basicamente de valores mobiliários, até 1994 apresentava expressividade no conjunto das receitas do Estado. Isso em função da política posta em prática pela administração estadual, no sentido de se gastar menos do que o volume de arrecadado, de forma a gerar superávits de caixa, propiciando a aplicação dessas sobras com agilidade e competência no mercado financeiro, que naquele momento apresentava taxas de juros elevadas. Todavia, na segunda metade da década de 90, tais receitas perdem importância, a medida que os superávits diminuem, aliado ao fato das taxas de juros nominais apresentarem uma trajetória de queda, decorrente da estabilidade da economia, com o advento do Plano Real.

Nos anos de 1998 e 1999, essas receitas registram forte crescimento, em função do incremento decorrente com as receitas financeiras oriundas da aplicação dos recursos auferidos com a privatização da Companhia Energética do Ceará (COELCE). Aliado a isso, o ambiente financeiro à época era bastante propício, onde a redução da liquidez associada a demanda por divisas intensificaram as operações de mercado aberto causando a elevação dos juros Over-Selic e conseqüentemente as taxas de juros nominais de mercado. Em março de 1999, como reflexo da má desvalorização do real, impetrada em janeiro, os juros atingiram o

pico de 45% ao ano, retornando ao patamar de 20% ao ano, mantendo-se ainda num padrão elevado, o que tornava o mercado bastante atrativo.

Em 2000 a receita patrimonial apresenta um decréscimo da ordem de 38,24% comparando com o ano de 1999. O comportamento da receita reflete o contexto macroeconômico brasileiro, em que o Comitê de Política Monetária (COPOM) reduziu a taxa de juros ao nível de 16,50% ao ano. Desta forma, como o nível de juros da economia ficou menor em 2000, comparado ao registrado em 1999, isto se refletiu na rentabilidade das aplicações financeiras do Estado.

As receitas estaduais auferidas via as transferências correntes em 1991 representavam 35,39% do total das receitas correntes, mantendo-se esta representatividade ao longo do período, alcançando 36,44% no ano 2000. O destaque para o grupo fica por conta das transferências da União, especificamente o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em 1991 o FPE representava 83,39% do total das transferências, mantendo-se em 82,24% no ano de 2000.

Essas receitas foram influenciadas em sua trajetória de crescimento, em função da prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) de março de 1996 até junho de 1997 através da Emenda Constitucional nº 10 de 04 de março de 1996, que retirou da composição do FPE, 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores federais e 5% das Pessoas Jurídicas, Pessoas Físicas e do Imposto de Renda na Fonte dos demais servidores.

Em 1998 as transferências correntes apresentam um crescimento de 12,04% em relação a 1996, motivado pelo fim da vigência do FEF em junho de 1997, o qual durante a sua vigência, retirou da composição do FPE parcela significativa de recursos. Entretanto, nesse intervalo entre o fim do FEF e a entrada em vigor do Fundo Social de Emergencial (FSE), os estados não tiveram descontada do FPE a parcela relativa ao FEF, dado que a Emenda Constitucional nº 17, que criou o FSE, só entrou em vigor em dezembro de 1996, fazendo com que o FPE fosse alavancado nesse período no exato valor do que vinha sendo descontado.

As outras receitas correntes abrangem basicamente as multas, juros de mora, indenizações e receitas da dívida ativa, em 1991 representam 1,59% das receitas correntes, em 2000 apresenta uma pequena evolução, alcançando o patamar de 2,66%.

Essas receitas em 1999 registraram uma elevação de 269,18% em se comparando ao ano de 1998. Essa forte oscilação deveu-se ao processo de federalização do Banco do Estado do Ceará (BEC), onde foi registrado nessa rubrica o valor de R\$ 264.124 milhões referente a venda da Carteira Imobiliária da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB).

As receitas de capital compostas pelas operações de crédito, transferências de capital e por alienações de bens, com baixa representatividade ao longo da primeira metade da década, eram oriundas basicamente das operações de crédito contratadas pelo Estado no âmbito interno e externo. Tais receitas foram impulsionadas a partir do ano de 1997, quando o Estado do Ceará, autorizado pela Lei Estadual nº 12.700, de 30 de maio de 1997, assinou com a União contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívida, com base na Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, dentro do programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados. Esse programa permitiu ao Estado repassar para a União um Lote de Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTE's) e refinanciá-las pelo prazo de 15 anos, com juros de 6% ao ano mais o Índice Geral de Disponibilidade Interna (IGP-DI). Esse fato provocou dois efeitos nas contas estaduais: em termos da receita o Estado registrou um valor de R\$ 102.917 milhões como receita de operações de crédito, em termos da despesa um valor de R\$ 114.081, a título de amortização. Essa operação permitiu ao Estado alongar o perfil de sua dívida total.

Ainda em 1997, o Estado alienou via leilão um lote de 20,96% das ações preferenciais da Companhia Energética do Estado do Ceará (COELCE), cujo montante alcançado foi de R\$ 93.281 milhões. No exercício, foi leiloada também uma parcela das Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTE's), já assumidas pela União, no valor de R\$ 47.670 milhões.

No exercício de 1998, as receitas de capital mantêm sua trajetória ascendente, crescendo cerca de 238,71% se comparado com o ano de 1997. Esse resultado foi fortemente influenciado pela fonte alienações de bens, no valor de R\$ 1.003.675 milhões, em decorrência dos recursos oriundos da privatização da Companhia Energética do Estado do Ceará (COELCE), ocorrida no mês de abril.

Ainda durante o exercício de 1998, foram promovidos a venda de um lote remanescente de Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTE's), que estavam custodiadas

no Banco do Estado do Ceará, em decorrência do acordo assinado no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado. O Estado também colocou a venda um lote de 38.703.916 ações preferenciais e 60.197.860 de ações ordinárias da estatal Telecomunicações do Ceará (TELECEARÁ), onde obteve uma receita de R\$ 19.961 milhões.

No ano de 1998, o Estado obteve repasses de R\$ 287.883 milhões, contabilizadas como Operações de Créditos. As liberações ocorridas estavam vinculadas aos grandes projetos estruturantes, com impacto direto no perfil sócio-econômico do Estado. Nesse sentido destacam-se o Programa Rodoviário Ceará II, o Programa de Apoio às Reformas Sociais (PROARES), o Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR).

No exercício de 1999, as receitas de capital do Estado mantém uma trajetória crescente, todavia num menor patamar, as operações de crédito contribuíram para o alcance de tal resultado, o Tesouro Estadual recebeu recursos oriundos do processo de federalização do Banco do Estado do Ceará (BEC), num valor de R\$ 985.386 milhões, decorrentes da venda da carteira imobiliária do banco. Ingressaram ainda, via alienações de bens o montante de R\$ 416.470 milhões.

No ano 2000, as receitas de capital apresentaram um forte decréscimo da ordem de 83,94% em relação a 1999. Tal movimento se deve pela redução das operações de crédito e alienação de bens verificada no exercício de 2000 em relação a 1999.

As receitas de Contribuições originadas pelas Contribuições Previdenciárias dos servidores estaduais ativos, alcançaram o montante de R\$ 14.293 milhões em 1999, estas receitas passaram a pertencer ao Sistema Único de Previdência (SUPSEC), criado pela Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999. Em 2000, tais receitas atingiram o montante de R\$ 35.363 milhões, apresentando um crescimento de 147,42% em relação ao ano de 1999. Em maio de 2000, o SUPSEC transformou-se em Fundo Especial, controlando sua própria arrecadação, desagregada da arrecadação do Tesouro Estadual.

A evolução positiva das receitas do Estado do Ceará, a partir de 1994, ano de implantação do Plano Real, pode ser associado à redução dos níveis inflacionários, a plena implementação do regime tributário instituído pela Constituição de 1988, além dos resultados

positivos alcançados pelos programas de modernização fazendária postos em prática pela administração estadual. Apesar da perda por parte do Estado dos ganhos financeiros, no período pós-Real, as receitas apresentaram bom desempenho, sobretudo na segunda metade da década.

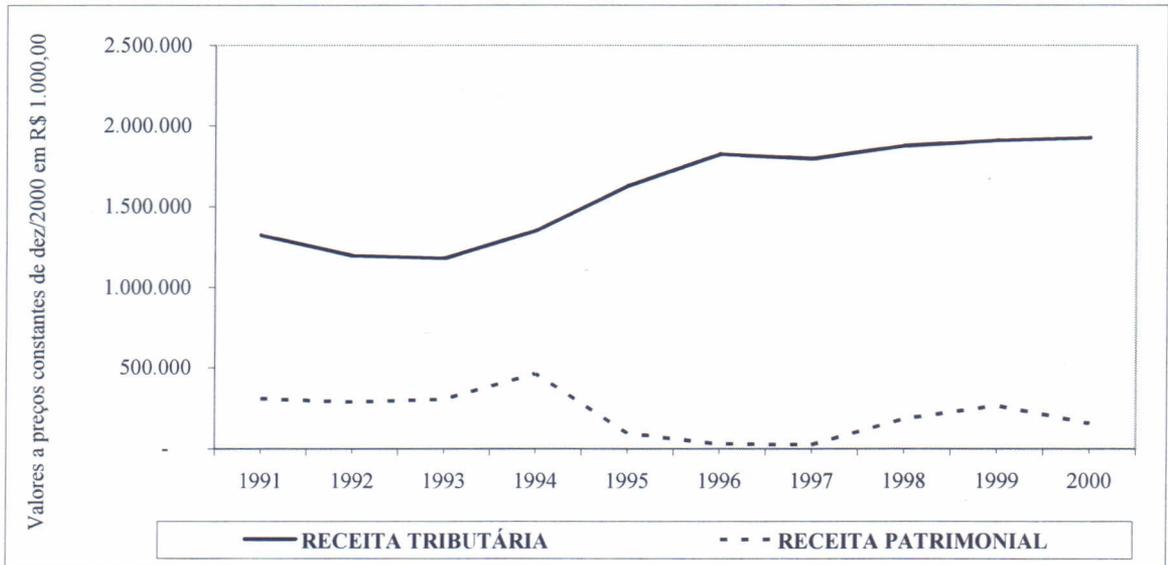
**TABELA II.3**  
**Composição da Receita Orçamentária do Estado do Ceará - (1991 - 2000)\***

<b>Discriminação</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>A. Receitas Correntes</b>	<b>2.583.382</b>	<b>2.344.352</b>	<b>2.463.283</b>	<b>2.736.973</b>	<b>2.882.492</b>
<b>Receita Tributaria</b>	1.321.177	1.194.062	1.178.742	1.350.300	1.629.702
<b>Receita de Contribuição</b>	0	0	0	0	0
<b>Receita Patrimonial</b>	306.840	284.835	302.324	460.977	93.352
<b>Transferências Correntes</b>	914.255	818.658	921.018	862.680	1.086.945
<b>Outras Receitas Correntes</b>	41.110	46.797	61.200	63.016	72.493
<b>B. Receitas de Capital</b>	<b>112.807</b>	<b>161.428</b>	<b>280.675</b>	<b>459.151</b>	<b>255.383</b>
<b>C. Receitas Orçamentárias (A + B)</b>	<b>2.696.189</b>	<b>2.505.780</b>	<b>2.743.958</b>	<b>3.196.124</b>	<b>3.137.875</b>
<b>Discriminação</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>A. Receitas Correntes</b>	<b>3.237.701</b>	<b>3.037.673</b>	<b>3.492.429</b>	<b>3.842.215</b>	<b>3.468.408</b>
<b>Receita Tributaria</b>	1.823.787	1.796.549	1.874.458	1.908.051	1.923.421
<b>Receita de Contribuição</b>	0	0	0	14.293	35.363
<b>Receita Patrimonial</b>	26.766	22.530	181.553	263.399	153.539
<b>Transferências Correntes</b>	1.187.537	1.162.853	1.330.920	1.267.001	1.263.853
<b>Outras Receitas Correntes</b>	199.611	55.741	105.498	389.472	92.232
<b>B. Receitas de Capital</b>	<b>196.620</b>	<b>613.842</b>	<b>2.079.168</b>	<b>2.146.969</b>	<b>330.293</b>
<b>C. Receitas Orçamentárias (A + B)</b>	<b>3.434.321</b>	<b>3.651.515</b>	<b>5.571.597</b>	<b>5.989.185</b>	<b>3.798.701</b>

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

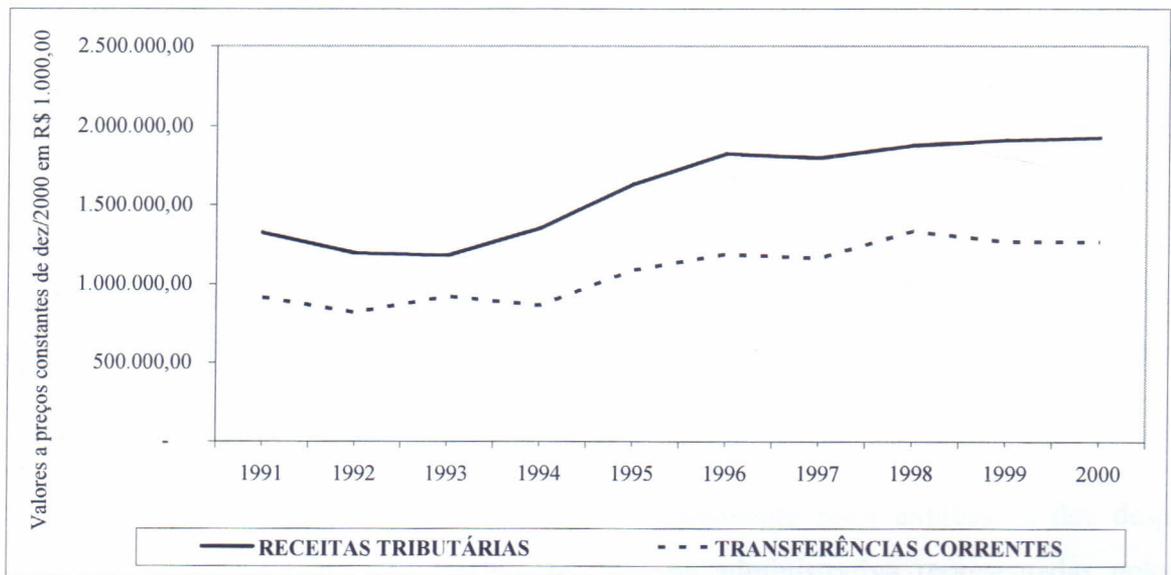
Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

**FIGURA II.2**  
**Receita Tributária X Receita Patrimonial**



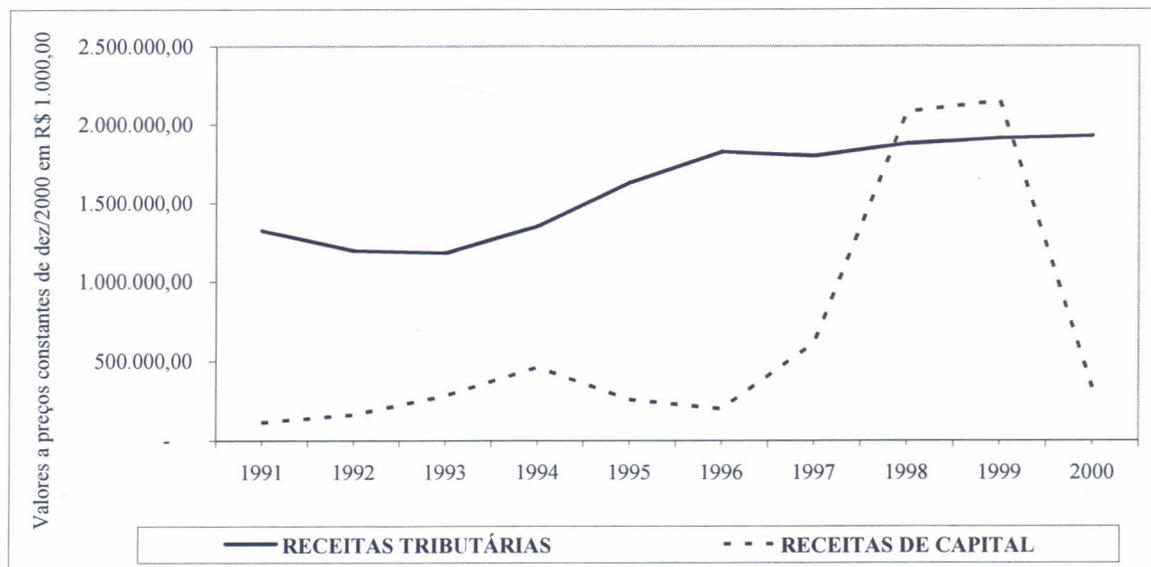
Fonte: Tabela II.3

**FIGURA II.3**  
**Receitas Tributárias X Transferências Correntes**



Fonte: Tabela II.3

**FIGURA II.4**  
**Receita Tributária X Receita de Capital**



Fonte: Tabela II.3

## II.4 - Análise das Despesas Orçamentárias do Estado do Ceará no Período 1991 – 2000

As despesas orçamentárias do Estado do Ceará em 1991 importavam em R\$ 2.326 milhões, no final da década atingiram o valor de R\$ 4.096 milhões, apresentando um crescimento de 76,08% no período. Essas despesas têm como principais componentes as despesas correntes e as despesas de capital. As despesas correntes abrangem as despesas de custeio e transferências correntes, já às despesas de capital incorporam os gastos com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

A Tabela II.4 revela ainda que o componente mais expressivo das despesas correntes, é representado pelo custeio da máquina administrativa representadas pelos os gastos com pessoal e pelos outros gastos (material de consumo, serviços de terceiros e encargos, diversas despesas de custeio). Até o ano de 1994, as despesas com pessoal girava em média de R\$ 813.867 mil. A partir de 1995 tais despesas sofreram forte elevação, alcançando o valor de R\$ 1.543 mil, mantendo-se nesse patamar até o final da década. Vale ressaltar que o impacto inicial ocorre em 1995, quando foram concedidos reajustes salariais acima dos índices de inflação efetivamente registrada. Ressaltando que apesar do aumento dos

gastos com pessoal, o Estado não comprometeu os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 82 de 27 de março de 1995, que determinou que os estados que, no ano da publicação da lei, excedesse a 60% da Receita Líquida Corrente com tais gastos, deveriam retornar ao limite na razão de um terço do excedente por exercício.

**TABELA II.4**  
**Composição da Despesa Orçamentária do Estado do Ceará - (1991 - 2000)**

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
<b>A. Despesas Correntes</b>	<b>1.665.654</b>	<b>1.563.500</b>	<b>1.675.212</b>	<b>1.848.139</b>	<b>2.520.976</b>
Custeio	1.082.586	931.012	1.055.184	1.072.542	1.740.957
Pessoal	910.645	736.456	767.121	841.247	1.543.180
Outros <sup>1</sup>	171.941	194.556	288.063	231.295	197.776
Transferências Correntes	446.933	476.002	524.609	653.754	625.300
Encargos da Dívida Interna	129.312	144.566	83.445	110.893	130.763
Encargos da Dívida Externa	6.822	11.919	11.974	10.951	23.956
<b>B. Despesas de Capital</b>	<b>661.032</b>	<b>723.843</b>	<b>708.598</b>	<b>748.298</b>	<b>662.870</b>
Investimentos	333.580	282.855	362.913	260.333	296.019
Inversões Financeiras	17.299	21.424	28.503	5.530	3.130
Transferências de Capital	310.152	419.563	317.181	482.436	363.721
Transferência Intragovernamentais	277.565	355.654	291.833	299.526	211.235
Amortização da Dívida Interna	32.588	63.910	25.348	182.910	68.832
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-	83.655
<b>C. Despesas Orçamentárias (A + B)</b>	<b>2.326.685</b>	<b>2.287.343</b>	<b>2.383.810</b>	<b>2.596.437</b>	<b>3.183.846</b>
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A. Despesas Correntes</b>	<b>2.914.574</b>	<b>2.826.740</b>	<b>3.145.763</b>	<b>2.992.589</b>	<b>3.077.499</b>
Custeio	2.044.296	1.973.831	2.054.129	1.845.000	1.748.739
Pessoal	1.586.046	1.565.187	1.670.249	1.536.430	1.578.481
Outros <sup>1</sup>	458.250	408.644	383.881	308.571	170.258
Transferências Correntes	712.278	691.066	903.779	910.489	1.101.668
Encargos da Dívida Interna	134.743	137.595	154.865	180.160	172.503
Encargos da Dívida Externa	23.257	24.249	32.989	56.940	54.589
<b>B. Despesas de Capital</b>	<b>582.281</b>	<b>925.426</b>	<b>1.426.008</b>	<b>2.738.121</b>	<b>1.019.320</b>
Investimentos	173.627	279.297	693.830	338.889	507.011
Inversões Financeiras	807	6.686	2.897	240.888	294.035
Transferências de Capital	407.847	639.443	729.281	2.158.344	218.273
Transferência Intragovernamentais	255.847	347.530	567.563	1.470.262	-
Amortização da Dívida Interna	146.577	282.699	151.977	653.581	162.161
Amortização da Dívida Externa	5.423	9.213	9.741	34.501	56.112
<b>C. Despesas Orçamentárias (A + B)</b>	<b>3.496.855</b>	<b>3.752.166</b>	<b>4.571.771</b>	<b>5.730.710</b>	<b>4.096.819</b>

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

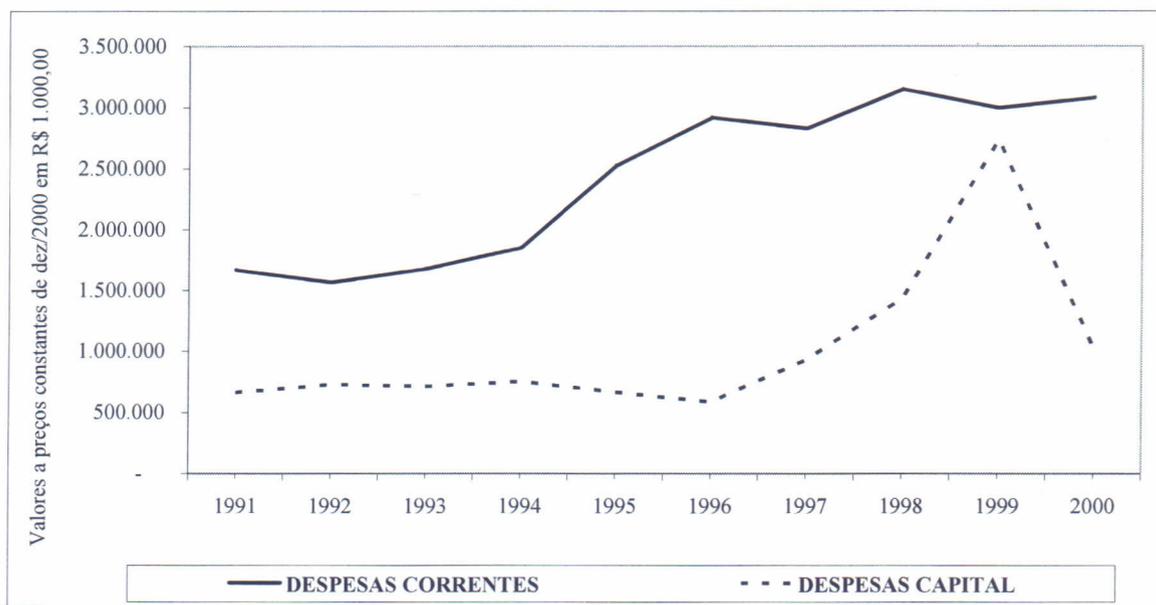
<sup>1</sup> Serviços de Terceiros e Encargos, Material de Consumo e Diversas Despesas de Custeio.

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

A categoria das despesas correntes no período de 1991 a 2000 representou uma participação média de 71,54% no total das despesas orçamentárias, tendo alcançado 83,35% em 1996, como pode ser observado na Tabela II.4. Dessas Despesas, os gastos com pessoal

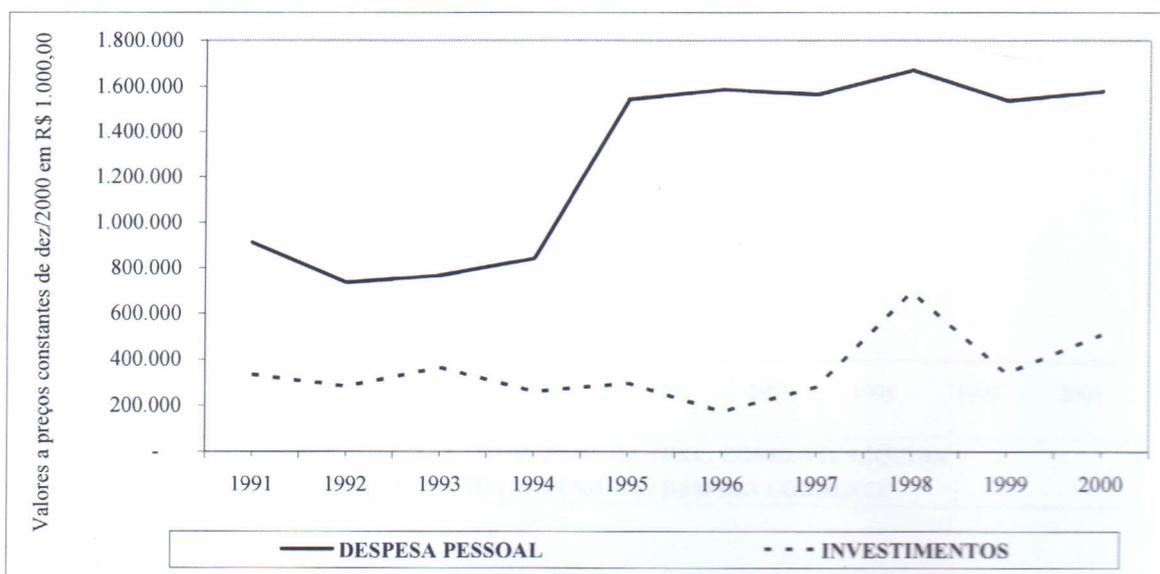
representaram a parcela mais significativa. Em 2000, 38,53% das despesas totais do Ceará destinavam-se aos gastos com pessoal.

**FIGURA II.5**  
**Despesas Correntes X Despesas Capital**



Fonte: Tabela II.4

**FIGURA II.6**  
**Despesas Pessoal X Despesas Investimentos**



Fonte: Tabela II.4

Conforme citado anteriormente, os gastos com pessoal, representam a parcela mais significativa na estrutura da despesa estadual, são aqueles que mais tem evoluído com

taxas sempre crescentes, significando que o poder público deve buscar formas de minimizar ou mesmo procurar estabilizar o patamar atual, de maneira a recuperar a capacidade de investimento do Estado.

Ao longo do período, a despesa total com pessoal, assume uma representatividade sempre crescente em relação à Receita Corrente Líquida do Estado, tendo em 1995, tais despesas atingindo seu pico, alcançando 63,10%, conforme demonstrado na Tabela II.5.

**TABELA II.5**  
**Perfil da Despesa Total com Pessoal do Estado do Ceará - (1991 - 2000)\***

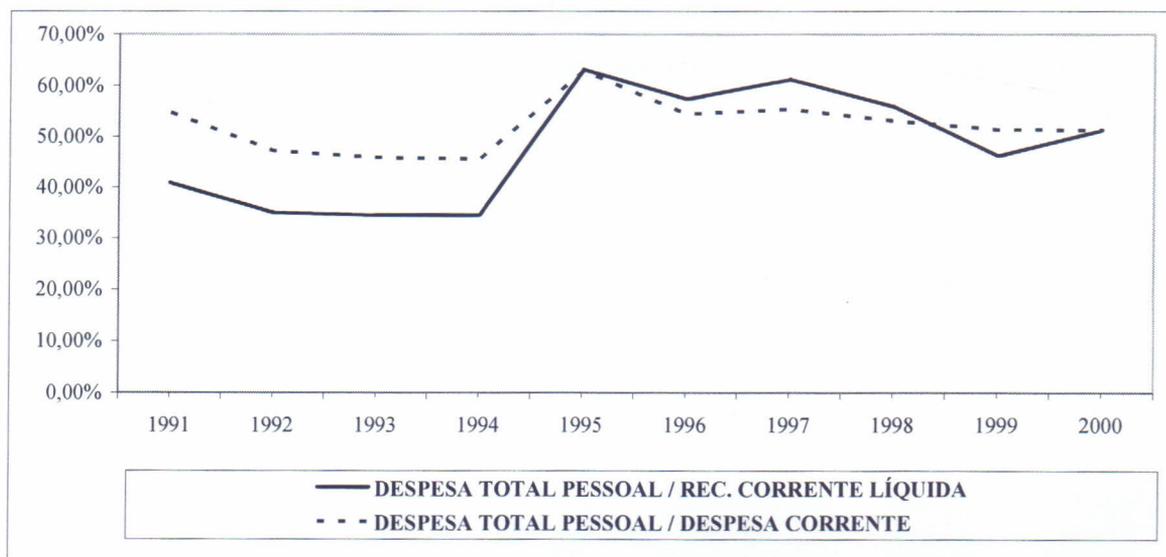
Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
A. Despesas Total Pessoal / Rec. Corrente Líquida <sup>1</sup>	40,78%	34,97%	34,45%	34,48%	63,10%
B. Despesas Total Pessoal / Despesas Correntes	54,67%	47,10%	45,79%	45,52%	62,91%
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
A. Despesas Total Pessoal / Rec. Corrente Líquida <sup>1</sup>	57,38%	61,18%	55,84%	46,20%	51,19%
B. Despesas Total Pessoal / Despesas Correntes	54,42%	55,37%	53,10%	51,34%	51,29%

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

<sup>1</sup> Receita Corrente Líquida = Receitas Correntes - Transferências Constitucionais aos Municípios.

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

**FIGURA II.7**  
**Perfil da Despesa Total com Pessoal**



Fonte: Tabela II.5

O crescimento mais expressivo dos gastos com pessoal ocorre a partir de 1994, conforme apresentado na Tabela II.6 adiante. A redução da inflação impõe uma rigidez muito acentuada nos gastos com pessoal. Se anteriormente, o cenário era de concessão de ajustes

nominais exuberantes que logo eram corroídos pela ação danosa da inflação e definiam níveis de salários reais flexíveis, a nova realidade passa a mostrar níveis de salários reais bem mais rígidos.

**TABELA II.6**  
**Despesa com Pessoal Ativo e Inativo do Estado do Ceará - (1991 - 2000)**

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
A. Despesas de Pessoal Ativo	735.571	560.816	597.085	657.341	1.256.151
B. Despesas de Pessoal Inativo	175.074	175.640	170.036	183.906	287.030
C. Desp.Pessoal Inativo / Desp. Pessoal Ativo	23,80%	31,32%	28,48%	27,98%	22,85%
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
A. Despesas de Pessoal Ativo	1.297.831	1.284.229	1.355.075	1.194.520	1.196.747
B. Despesas de Pessoal Inativo	288.215	280.958	315.174	341.910	381.734
C. Desp.Pessoal Inativo / Desp. Pessoal Ativo	22,21%	21,88%	23,26%	28,62%	31,90%

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

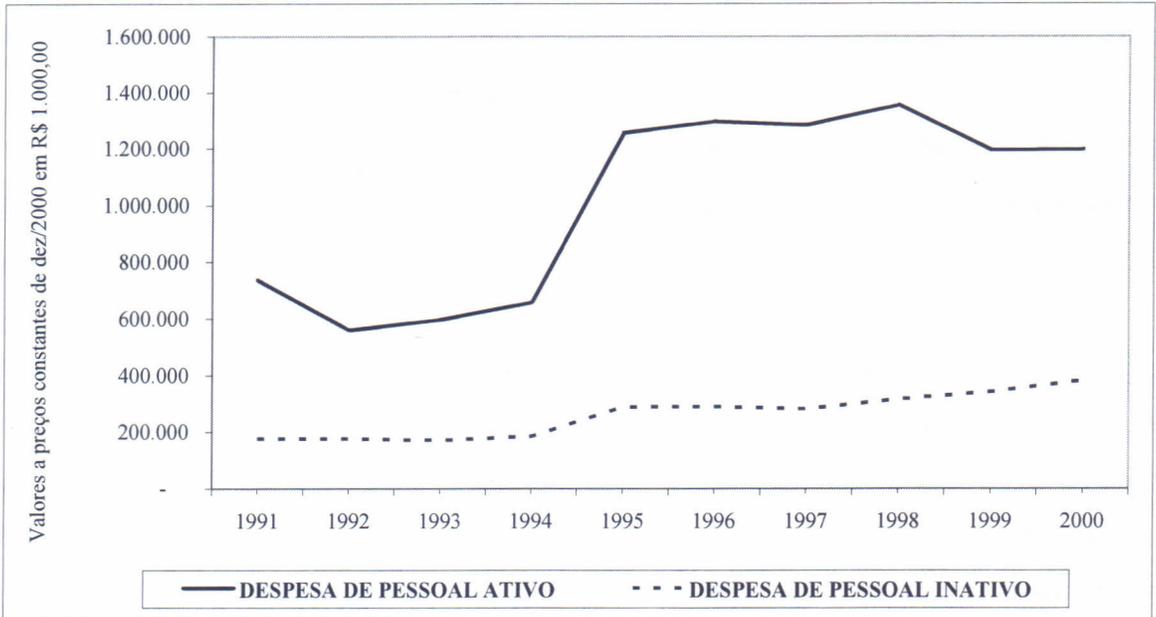
Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

O desembolso com o pagamento dos inativos<sup>8</sup>, são crescentes. A partir de 1995 observa-se uma forte tendência de crescimento que pode ser explicado pelo aumento do salário mínimo e pelo elevado número de aposentadorias requeridas em função do debate sobre a reforma do sistema previdenciário brasileiro iniciado em 1997. Uma grande massa de servidores temerosos de perderem vantagens asseguradas pelo sistema vigente, sobretudo aqueles situados no topo da pirâmide salarial, passaram a requisitar aposentadorias no patamar acima do ritmo normal. A evolução recente de tais gastos é insustentável no médio prazo, sinalizando uma nítida necessidade de reforma no sistema previdencial atual.

A proporção dos gastos com inativos, Tabela II.6, está estabilizada em torno de 21,86% no período, alcançando o pico de 31,90% no ano de 2000.

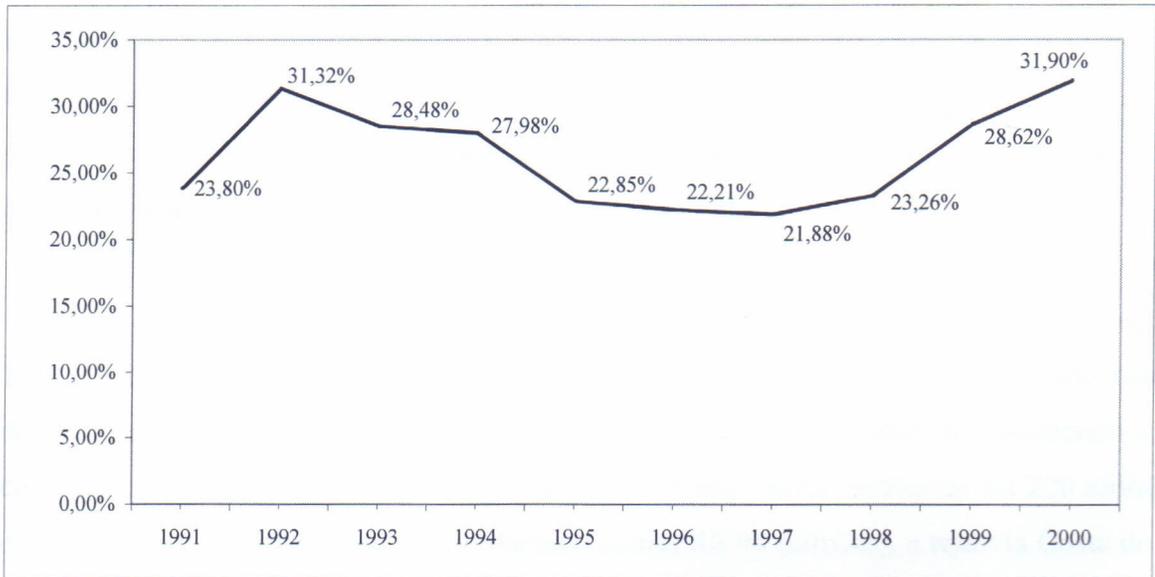
<sup>8</sup> Gastos totais com aposentadorias e pensões.

**FIGURA II.8**  
**Despesa Pessoal Ativo X Despesa Pessoal Inativo**



Fonte: Tabela II.6

**FIGURA II.9**  
**Percentual da Despesa com Pessoal Inativo sobre a Despesa com Pessoal Ativo**



Fonte: Tabela II.6

A parcela correspondente aos outros gastos pertencente ao grupo das despesas correntes representa os desembolsos com material de consumo, serviços de terceiros e encargos, além de diversas despesas de custeio. Tais gastos apresentaram forte evolução ao

longo da década, todavia retornando ao patamar em que se encontravam no seu início. A parcela mais significativa é representada pelos pagamentos dos serviços prestados por Pessoas Físicas e Jurídicas, sendo esta última referente aos contratos de terceirização de mão-de-obra.

As despesas com transferências correntes representam as parcelas destinadas as transferências constitucionais aos Municípios, além das despesas com os encargos da dívida interna e externa.

As transferências aos Municípios mantêm-se num patamar estável ao longo do período. A partir de 1996, tais gastos aumentaram cerca de 237,20% em relação ao de 1995, em decorrência da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro daquele ano, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o Estado do Ceará aplicou 15% do ICMS, FPE, IPI Exportação e desoneração do ICMS, no ensino básico fundamental.

As despesas de capital abrangem os gastos com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, os quais se mantêm estável ao longo período. No ano de 1996 o Estado investiu significativas somas nos projetos SANEAR, PROURB, PRODETUR e no Combate à Pobreza Rural, os recursos eram provenientes basicamente dos Bancos Internacionais. Nesse ano as transferências de capital crescem 112,13%, com destaque pelas transferências intragovernamentais. Destacando ainda, que do montante das despesas de capital nesse ano, parcela significativa correspondeu a amortização da dívida interna.

Em 1997, tais despesas apresentaram um crescimento de 58,93% em relação a 1996. Os investimentos cresceram 60,86%. Nesse ano, o Estado destinou um elevado volume de recursos para vários projetos em execução. Na área de infraestrutura destacaram-se as construções do complexo industrial e portuário do Pecém (Investimentos de R\$ 220 milhões), o novo aeroporto internacional Pinto Martins (custou R\$ 98 milhões), a rodovia Costa do Sol Poente, o início da implantação do trem metropolitano de Fortaleza (METROFOR), cujo primeiro estágio custará aproximadamente R\$ 320 milhões e do Programa Rodoviário de Integração Social do Estado do Ceará (CEARÁ II), com investimentos total de US\$ 230 milhões, 50% dos quais financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Centro Cultural Dragão do Mar, três vilas olímpicas e três liceus. No âmbito dos recursos hídricos estão sendo construídos o projeto de irrigação da península de Curupati, em

Jaguaribara, associado ao açude “Castanhão”, além de sete açudes com recursos exclusivamente do Tesouro Estadual e outros sete reservatórios com financiamento do Banco Mundial (PROURB).

No ano de 1998, mantém a evolução das despesas com capital, as mesmas cresceram 54,09% em relação ao ano de 1997. O quadro revela que o Estado demonstra clara preocupação em dar continuidade aos programas de investimentos, assumidos anteriormente.

No exercício, houve aumento com a despesa de amortização da dívida interna e externa, além do pagamento de uma parcela extraordinária no valor de R\$ 21.192 mil da dívida negociada com a União, com base no Programa de Ajuste Fiscal do Estado.

Em 1999, tem continuidade a evolução das despesas com capital, a medida que o Estado mantém os recursos destinados a continuidade dos projetos em execução. Nesse ano, a despesa com amortização da dívida contratual interna e externa, também evolui de forma significativa. O Estado efetivou duas amortizações extraordinárias junto à União, de acordo com a Lei nº 9.496/97. Sendo uma no valor de R\$ 370.923 milhões e outra no montante de R\$ 81.281 milhões, com recursos decorrentes da transferência do controle acionário do BEC para a União.

No ano 2000, tais despesas apresentaram uma queda de 62,77% em relação ao ano de 1999. Nesse período não se registram transferências de capital. Os gastos com investimentos abrangidos nos vários projetos em execução são, inclusive ampliados, tendo crescido cerca de 49,61% em relação ao de 1999.

As inversões financeiras ganham destaque nesse ano, tendo em vista os repasses de capital feitos para o METROFOR, CEARAPORTOS e COGERH.

O Estado voltou a efetivar mais uma amortização extraordinária junto a União, no valor de R\$ 18.729 milhões, na forma da Lei nº 9.988, de 10 de julho de 2000, referente a transferência de títulos da dívida pública da União para os Estados.

A título de comparação com outros itens de despesas, as Tabelas II.7 e II.8 adiante, apresentam os desembolsos com juros e investimento do Estado no período de 1991 a

2000. O cenário é de crescimento constante dos gastos com juros, justificado em parte, em função da elevação das taxas de juros praticadas no período pós-Real. Outro fator determinante para o aumento dos dispêndios com juros, tem origem nos acordos de consolidação das dívidas estaduais firmados junto ao Tesouro Nacional feitos a partir de 1993.

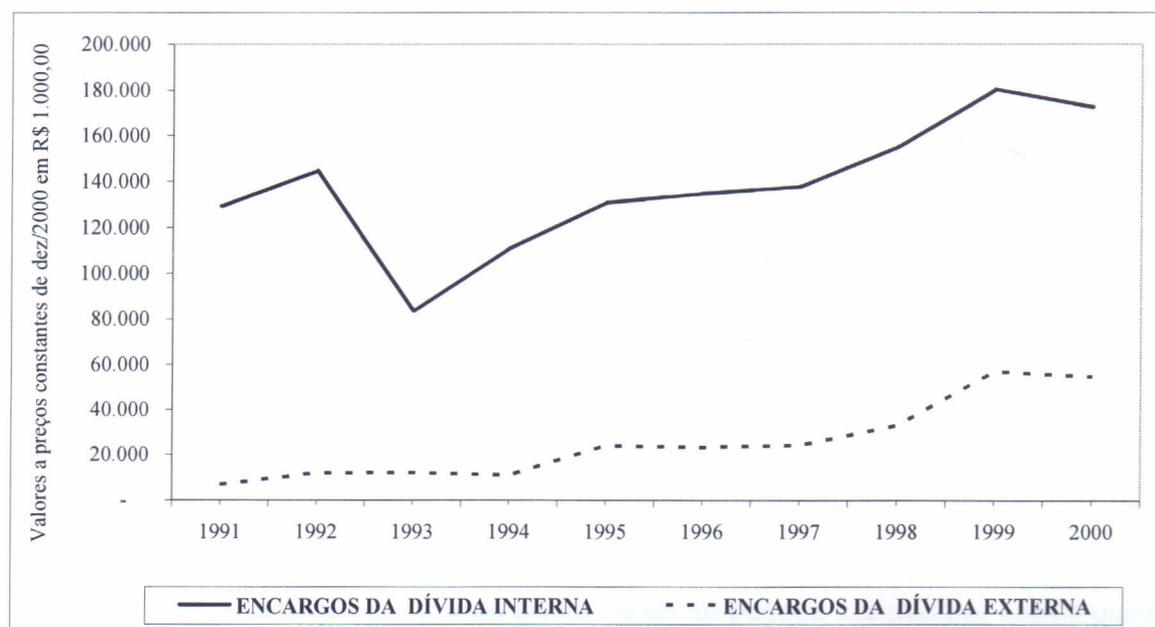
**TABELA II.7**  
**Encargos da Dívida Total do Estado do Ceará - (1991 - 2000)\***

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
<b>A. Encargos da Dívida Interna</b>	129.312	144.566	83.445	110.893	130.763
<b>B. Encargos da Dívida Externa</b>	6.822	11.919	11.974	10.951	23.956
<b>C. Encargos da Dívida Total (A + B)</b>	<b>136.135</b>	<b>156.485</b>	<b>95.419</b>	<b>121.844</b>	<b>154.719</b>
<b>D. Despesas Correntes</b>	1.665.654	1.563.500	1.675.212	1.848.139	2.520.976
<b>E. Enc.Dív. Total (A + B) / Despesas Correntes</b>	<b>8,17%</b>	<b>10,01%</b>	<b>5,70%</b>	<b>6,59%</b>	<b>6,14%</b>
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A. Encargos da Dívida Interna</b>	134.743	137.595	154.865	180.160	172.503
<b>B. Encargos da Dívida Externa</b>	23.257	24.249	32.989	56.940	54.589
<b>C. Encargos da Dívida Total (A + B)</b>	<b>158.000</b>	<b>161.844</b>	<b>187.854</b>	<b>237.100</b>	<b>227.092</b>
<b>D. Despesas Correntes</b>	2.914.574	2.826.740	3.145.763	2.992.589	3.077.499
<b>E. Enc.Dív. Total (A + B) / Despesas Correntes</b>	<b>5,42%</b>	<b>5,73%</b>	<b>5,97%</b>	<b>7,92%</b>	<b>7,38%</b>

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

**FIGURA II.10**  
**Encargos das Dívidas Interna e Externa**



Fonte: Tabela II.7

Os encargos com investimentos, Tabela II.8, apresentaram comportamento de queda a partir de 1992, com exceção do ano de 1993 e dos três últimos anos do período sob análise. Essa evolução demonstra que os investimentos são definidos de forma residual, com

sobras orçamentárias, tendo em vista a restrição decorrente do comportamento das receitas, o mesmo é determinado em função dos gastos com pessoal e juros.

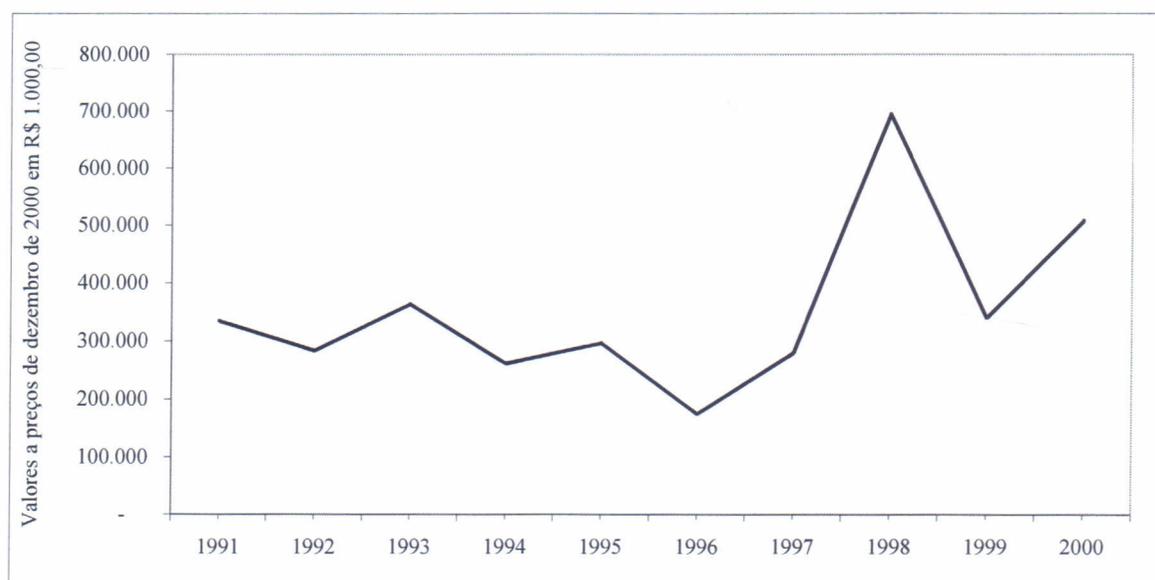
**TABELA II.8**  
**Encargos com Investimentos do Estado do Ceará - (1991 - 2000)\***

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
<b>A. Investimento</b>	333.580	282.855	362.913	260.333	296.019
<b>B. Despesas Correntes</b>	1.665.654	1.563.500	1.675.212	1.848.139	2.520.976
<b>C. Investimento / Despesas Correntes</b>	20,03%	18,09%	21,66%	14,09%	11,74%
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A. Investimento</b>	173.627	279.297	693.830	338.889	507.011
<b>B. Despesas Correntes</b>	2.914.574	2.826.740	3.145.763	2.992.589	3.077.499
<b>C. Investimento / Despesas Correntes</b>	5,96%	9,88%	22,06%	11,32%	16,47%

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ.

**FIGURA II.11**  
**Investimentos**



Fonte: Tabela II.8

A tendência de crescimento das despesas no período acentuou-se após a queda da inflação, com destaque para as despesas com pagamento de pessoal e encargos financeiros.

Os fatores determinantes para o crescimento das despesas podem ser explicados por três condicionantes: Primeiro, a redução da inflação retirou dos governos a flexibilidade de ajustar o valor das despesas a partir de uma taxa crescente de inflação crescente e

postergação dos pagamentos de pessoal e fornecedores; Segundo, concessão de aumentos salariais aos servidores públicos. Em maio de 1995, o reajuste concedido contribui para o incremento das despesas; Terceiro, o aumento do custo de financiamento da dívida pública, em função da política de juros reais praticada no período inicial do Plano Real.

As despesas com amortizações da dívida fundada interna e externa passaram a se intensificar, em decorrência dos acordos de consolidação das dívidas estaduais realizados com o Tesouro Nacional feitos a partir de 1993.

A performance das contas públicas apesar de não apresentar um quadro desanimador, a evolução das mesmas não deve se repetir na década presente.

A redução dos superávits primários tem impacto direto na dívida do Estado, e essa é exatamente a questão crucial atualmente para todas as esferas de governo. Uma vez que, somente através de obtenção de superávits primários é que se alcançaram a meta de estabilizar ou mesmo reduzir a dívida pública.

## CAPÍTULO III

### TESTE DE CAUSALIDADE DE GRANGER PARA AS DESPESAS E RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO DE 1991 A 2000

Este capítulo tem como objetivo determinar se as despesas orçamentárias públicas têm efeitos sobre o nível das receitas do Estado.

Ainda que a análise de correlação indique a existência de uma forte relação entre nível da receita com os níveis de despesa pública estadual, não é possível afirmar que o gasto estadual afete a receita. Não há dúvida que é perfeitamente possível que níveis elevados de despesa pública estejam associados a maiores níveis de receitas. Entretanto, também é perfeitamente possível que níveis elevados das despesas públicas, sejam explicados por outros fatores não observados. Nesse caso, uma política de expansão da despesa pública estadual não necessariamente provocará o aumento da receita, já que podem existir outros fatores que exerçam influência sobre tais despesas.

Nem mesmo utilizando variações, a análise de regressão permitiria afirmar a existência de relações de causalidade entre despesa e receita pública. Essa análise permitiria apenas inferir se variações nos níveis das despesas públicas estão correlacionados com variações no nível das receitas.

Assim, para determinar se a despesa pública estadual é capaz de alterar o nível das receitas, torna-se necessário implementar testes de causalidade entre as variáveis despesa e receita pública.

Um exercício importante a ser feito é verificar o sentido da causalidade entre as receitas e despesas do Estado do Ceará no período analisado.

Do ponto de vista conceitual e teórico, a causalidade desejável ou esperada é utilizada para verificar a relação de causa e efeito entre duas variáveis. Pelo lado estatístico, esta causalidade pode ser estimada a partir dos valores observados no passado, de forma a

predizer se receita determina despesa, ou se o contrário ocorre, isto é, a despesa determina a receita.

O teste de causalidade que ficou mais popularizado na literatura deve-se a CLIVE GRANGER (1969)<sup>9</sup>. Causalidade implica precedência no sentido em que se um evento X causa um outro evento Y, então, o evento X deve preceder Y. Portanto, se X causa Y, valores de X devem poder prever valores futuros de Y. Com essa idéia, Granger definiu um método para testar causalidade entre variáveis a partir do seguinte princípio: se uma variável x causa y, então, a inclusão de valores defasados de x na regressão de y regredida em seus valores defasados e outras variáveis explicativas, deve melhorar o poder de previsão do modelo em questão.

Formalmente, considera-se duas séries de tempo  $X_t$  e  $Y_t$ . O teste de causalidade de Granger assume que a informação relevante para a predição das respectivas variáveis X e Y está contida apenas nas séries de tempo sobre essas duas variáveis. Dessa forma, uma série de tempo estacionária X causa, no sentido de Granger, uma outra série estacionária Y se melhores predições estatisticamente significantes de Y podem ser obtidas ao incluirmos valores defasados de X aos valores defasados de Y.

Em termos mais formais, o teste envolve estimar as seguintes regressões:

$$X_t = \sum a_i Y_{t-i} + \sum b_i X_{t-i} + u_{1t} \quad (1)$$

$$Y_t = \sum c_i Y_{t-i} + \sum d_i X_{t-i} + u_{2t} \quad (2)$$

onde  $u_{it}$  são os resíduos que assumimos serem não-correlacionados.

A equação (1) postula que valores correntes de X estão relacionados a valores passados do próprio X assim como a valores defasados de Y; a equação (2), por outro lado, postula um comportamento similar para a variável Y. Nada impede que as variáveis X e Y sejam representadas na forma de taxas de crescimento, o que aliás tem sido quase que a regra

---

<sup>9</sup> Ver Granger, C.W. (1969).

geral na literatura, uma vez que é difícil achar variáveis que sejam estacionárias em seus níveis.

Após a estimação, podemos distinguir quatro casos diferentes:

1. Causalidade unilateral de Y para X: quando os coeficientes estimados em (1) para a variável defasada Y são conjuntamente diferentes de zero ( $\sum a_i \neq 0$ ), e quando o conjunto de coeficientes estimados em (2) para a variável X não forem estatisticamente diferentes de zero ( $\sum d_i = 0$ ).

2. Causalidade unilateral de X para Y: quando o conjunto de coeficientes defasados para a variável Y na equação (1) não for estatisticamente diferente de zero ( $\sum a_i = 0$ ) e o conjunto de coeficientes defasados para a variável X em (2) for ( $\sum d_i \neq 0$ ).

3. Bicausalidade ou simultaneidade: quando os conjuntos de coeficientes defasados de X e Y forem estatisticamente diferentes de zero em ambas as regressões.

4. Independência: quando, em ambas as regressões, os conjuntos de coeficientes defasados de X e Y não forem estatisticamente diferentes de zero.

Em termos mais gerais, desde que o futuro não pode prever o passado, se a variável X Granger-causa a variável Y, então mudanças em X devem preceder temporalmente mudanças em Y.

Um ponto importante na análise da relação de causalidade entre duas variáveis diz respeito à escolha do número apropriado de defasagens a ser utilizado nas regressões (1) e (2). Maddala (1992) sugere que a dimensão das defasagens é, em certo sentido, arbitrária. Isso porque existe uma variedade de métodos alternativos para se determinar o tamanho ótimo de defasagens em um modelo. Gujarati (1995), no entanto, alerta para o fato de que a análise de causalidade é bastante sensível ao número de defasagens escolhido. Davidson e MacKinnon (1993) e Mills (1993) sugerem que se procure identificar o número de defasagens em primeiro lugar e só depois, então, efetuar os testes de causalidade.

Davidson e MacKinnon argumentam que a escolha de um número elevado de defasagens seria preferível, uma vez que dessa forma o analista pode verificar como a exclusão de algumas defasagens afeta o resultado das estimações. Além disso, a escolha de poucas defasagens pode causar um sério viés devido à omissão de variáveis relevantes (estimador de mínimos quadrados das variáveis que permanecem serão inconsistentes e as variâncias e erros-padrão desses coeficientes serão incorretamente calculados); por outro lado, a escolha de mais defasagens do que o necessário pode levar ao viés de inclusão de variáveis irrelevantes, que é menos sério do que no caso anterior (os coeficientes podem ser estimados consistentemente pelo método de mínimos quadrados, mas tendo-se em mente que suas variâncias podem ser menos eficientes). Na verdade, esse é o método de modelagem originalmente proposto pelo economista escocês David Hendry<sup>10</sup>, que sugere que a escolha do melhor modelo deve ser feita gradativamente, partindo-se de um modelo bem geral e, a partir de vários testes, ir estreitando o alcance do modelo na análise final (general to specific modelling).

Um dos testes mais conhecidos para a escolha do tamanho ótimo das defasagens deve-se a Schwarz (1978) e consiste em minimizar a seguinte função:

$$SC = \ln \vartheta^2 + m \ln n \quad (3)$$

onde  $\vartheta^2$  é a estimativa de máxima verossimilhança de  $\sigma^2$  (= soma do quadrado dos resíduos dividida por  $n$ ),  $m$  é o número de defasagens, e  $n$  é o número de observações. Basicamente, parte-se de um modelo de regressão com várias defasagens e vai-se gradativamente reduzindo o número de defasagens até que se encontre aquele valor de  $m$  que minimize o valor de SC (Schwarz Criterion). A decisão baseia-se no teste F para a significância conjunta dos coeficientes defasados.

Se o valor calculado de F excede o valor crítico de F, ao nível escolhido de significância, rejeita-se a hipótese nula e, nesse caso, conclui-se que os coeficientes são diferentes de zero, ou seja, a variável explicativa causa, no sentido de Granger, a variável dependente. Caso o conjunto dos coeficientes defasados da variável explicativa não seja considerado diferente de zero, pode-se ainda concluir que existe causalidade no sentido de Granger.

---

<sup>10</sup>Veja Hendry (1996) para uma síntese da contribuição de David Hendry à metodologia econométrica.

Por fim, como regra geral, fica a observação de que o número de defasagens a ser utilizado nas regressões pode representar uma importante questão prática, uma vez que os resultados podem se apresentar bastante sensíveis à escolha do número ótimo de defasagens.

A Tabela III.1, mostra os resultados empíricos, revelados pelo teste de Granger para investigar a natureza da causalidade entre as despesas e as receitas. Onde foi possível achar causalidade unidirecional onde aumentos na despesa parecem preceder aumentos na arrecadação de receita do Estado.

**TABELA III.1**  
**Teste de Causalidade de Granger<sup>1</sup>**

Hipótese Nula	Nº Observações	Estatística F	Probabilidade
DC Não Causa ( no sentido de Granger) RC	108	2,18912	0,01942
RC Não Causa ( no sentido de Granger) DC		0,67065	0,77456
DI Não Causa ( no sentido de Granger) RC	108	2,67002	0,00442
RC Não Causa ( no sentido de Granger) DI		1,32932	0,21799
DC Não Causa ( no sentido de Granger) RTRI	108	6,04479	1.8E-07
RTRI Não Causa ( no sentido de Granger) DC		2,68087	0,00428
DP Não Causa ( no sentido de Granger) RTRI	108	4,28471	3,00000
RTRI Não Causa ( no sentido de Granger) DP		1,49002	0,14443
DI Não Causa ( no sentido de Granger) RTRA	108	1,80739	0,06004
RTRA Não Causa ( no sentido de Granger) DI		1,05778	0,40600
DC Não Causa ( no sentido de Granger) RCRE	108	2,21048	0,01820
RCRE Não Causa ( no sentido de Granger) DC		0,70195	0,74528
DI Não Causa ( no sentido de Granger) RCRE	108	8,25572	5.3E-10
RCRE Não Causa ( no sentido de Granger) DI		0,52520	0,89268

<sup>1</sup>Foram utilizados itens de Receitas e Despesas do Estado do Ceará.

Aplicou-se o teste de Granger para testar o sentido da causalidade entre as seguintes receitas e despesas do Governo: Receitas Correntes (RC), Receitas Tributárias (RTRI), Receitas de Transferências Correntes (RTRA) e Receitas de Operações de Crédito (RCRE). No que se refere às despesas, trabalhou-se com as Despesas Correntes (DC), Despesas com Pessoal (DP), Despesas de Transferências Correntes (DTRA), Despesas com Investimentos (DI) e Despesas com Capital (DCA).

Os valores da estatística F superiores a 2, indicam a possibilidade de rejeitar a hipótese de que a primeira variável não causa a segunda. Os resultados mostram que as despesas causam as receitas e não o contrário, isto é, primeiro surge a despesa, para em seguida haver um conjunto de esforços no sentido de que a arrecadação aumente de forma a custear os gastos. Quando na verdade, o desejável seria primeiro fazer crescer a receita para em seguida determinar o nível da despesa.

## CAPÍTULO IV

### EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO ENVOLVENDO OS GASTOS E RECEITAS DO ESTADO DO CEARÁ PARA O PERÍODO 2001 A 2010

O quadro geral discutido no Capítulo II mostra a deteriorização fiscal das contas públicas do Estado do Ceará, definida principalmente por uma evolução significativa das despesas. A deteriorização fiscal é materializada por superávits primários decrescentes, que por sua vez definem níveis ascendentes da dívida pública.

A Tabela VI.1 mostra que o comportamento recente da dívida pública estadual apresenta considerável nível de crescimento, sobretudo a partir do ano de 1998.

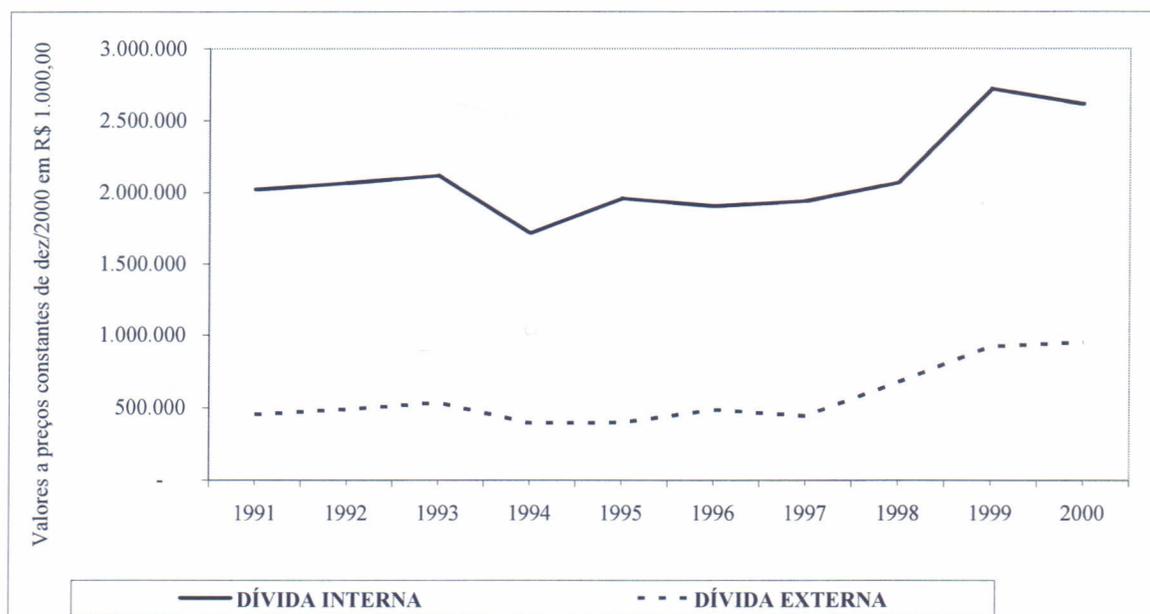
**TABELA IV.1**  
**Perfil da Dívida Total do Estado do Ceará - (1991 - 2000) \***

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995
<b>A. Dívida Flutuante</b>	122.863	113.988	93.910	121.636	210.629
<b>B. Dívida Interna</b>	2.018.145	2.063.652	2.115.838	1.714.000	1.954.622
<b>C. Dívida Externa</b>	451.058	486.203	533.419	392.199	395.262
<b>D. Dívida Fundada Total</b>	<b>2.592.066</b>	<b>2.663.843</b>	<b>2.743.167</b>	<b>2.227.835</b>	<b>2.560.513</b>
<b>E. Relação Dívida Fundada Total / PIB</b>	<b>30,81%</b>	<b>37,41%</b>	<b>49,47%</b>	<b>18,72%</b>	<b>13,01%</b>
Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A. Dívida Flutuante</b>	170.326	207.484	337.845	207.013	192.157
<b>B. Dívida Interna</b>	1.903.300	1.937.754	2.065.943	2.719.915	2.613.472
<b>C. Dívida Externa</b>	484.084	441.688	673.299	919.662	947.190
<b>D. Dívida Fundada Total</b>	<b>2.557.710</b>	<b>2.586.927</b>	<b>3.077.087</b>	<b>3.846.590</b>	<b>3.752.818</b>
<b>E. Relação Dívida Fundada Total / PIB</b>	<b>11,35%</b>	<b>10,98%</b>	<b>12,41%</b>	<b>18,14%</b>	<b>17,12%</b>

\*Valores a preços constantes de dezembro de 2000 em R\$1.000,00.

Fonte: Balanço Geral dos Estados.

**FIGURA IV.1**  
**Total das Dívidas Interna e Externa**



Fonte: Tabela IV.1

As reduções dos superávits primários tem provocado a elevação do montante da dívida pública estadual. Se em meados da década ela estava em torno de 11,35% do PIB, ao final de 2000 alcançou os 17,12% do PIB, atualmente encontra-se no próximo dos 20% do PIB. Esse patamar está próximo do limite do máximo permitido pela Resolução<sup>11</sup> emanada do Senado Federal, que permitiu aos Estados comprometer até duas vezes suas receitas correntes líquida<sup>12</sup> com o endividamento. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>13</sup>, também disciplina o limite máximo de endividamento permitido aos Estados Brasileiros, adotando a mesma regra. No caso do Estado do Ceará representa um valor bem próximo dos 20% do PIB.

Tem-se assim, uma situação em que a estabilização da dívida no patamar em que se encontra passa a ser meta prioritária na administração das contas estaduais.

O próximo governo deverá ter como objetivo a obtenção de superávits primários de forma a tornar a manutenção da dívida nos atuais valores, para tanto, a administração das

<sup>11</sup> Resolução Senado Federal nº 40, de 2001, alterada pela Resolução nº 5, de 2002.

<sup>12</sup> Receita Corrente Líquida é determinada a partir do total das receitas do Estado excluída a parcela destinada aos Municípios, por determinação Constitucional.

<sup>13</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

contas públicas deverá ser gerenciada de forma bastante competente, de maneira a não inviabilizar economicamente o Estado do Ceará.

Do ponto de vista de solvência fiscal, uma variável básica de análise é a relação Dívida/PIB. Uma trajetória ascendente de tal relação indicaria problemas futuros de financiamento das contas públicas. Os dados da Tabela IV.1 mostram que houve uma saudável redução de tal relação ao longo do período. O Estado do Ceará apresentava em 1991 uma relação Dívida/PIB em torno de 30,81%, atingindo 13,01% em fins de 1995. Na segunda metade da década, acontece, no entanto um aumento significativo nesta relação que passa de 11,35% em 1996 para 17,12% no ano 2000, caracterizando uma evolução insustentável, a medida que tal tendência não deve se manter, dado a relação encontrar-se muito próximo do limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Simonsen (1989) desenvolveu uma equação, mostrando que a dinâmica da relação Dívida/PIB ( $Z$ ) é definida pela expressão:

$$\dot{Z} = (i - \alpha) Z + DP \quad (1)$$

onde:

$Z$  = relação Dívida/PIB, ou seja, é a meta na qual se pretende estabilizar a dívida pública em relação ao PIB;

$\dot{Z}$  = variação de  $Z$  com o tempo (derivada de  $Z$  em relação a  $t$ );

$i$  = taxa de juros média paga pelos títulos da dívida pública do Estado;

$\alpha$  = taxa de crescimento do PIB pré-determinado a partir do cenário trabalhado;

$DP$  = déficit Primário em proporção do PIB, necessário para estabilizar a relação Dívida/PIB.

Assim, se o Estado quer estabilizar a relação Dívida/PIB em um determinado valor  $Z^*$  ele terá que gerar um superávit primário de:

$$-DP = SP = (i - \alpha)Z^* \quad (2)$$

Admitindo-se ainda que:

$\dot{Z}$  = variação de Z com o tempo ( derivada de Z em relação a t) é igual a zero.

No exercício de simulação aqui realizado, trabalhou-se com a definição prévia de três cenários nos quais o Estado teria alternativas de manobras, objetivando a obtenção de superávits primários capaz de estabilizar a relação Dívida/PIB nos atuais valores.

Inicialmente, adotou-se um cenário considerado pessimista, no qual tem-se uma taxa de juros de 6,00% a.a., uma expectativa de crescimento do PIB de 2,00% a.a.,no qual resulta um superávit primário de 0,800% do PIB necessário para estabilizar a relação dívida/PIB em 20%.

Já na hipótese de um cenário mais realista, mantém-se a taxa de juros de 6,00% a.a., em que é esperado um crescimento do PIB da ordem de 4,00 % a.a., resultando num superávit primário 0,400% do PIB necessário para estabilizar a relação dívida/PIB nos 20%.

Por último, trabalhou-se na expectativa de um cenário mais otimista, nele a taxa de juros é mantida em 6,00% a.a., espera-se um crescimento mais exuberante do PIB, devendo alcançar algo em torno de 6,00% a.a., abrindo-se um espaço para a uma eliminação do superávit primário, que também estabiliza a relação dívida/PIB nos 20%.

Estes resultados dos superávits primários em cada cenário, capazes de estabilizar a relação Dívida/ PIB no patamar de 20%, foram obtidos a partir da introdução das variáveis pré-definidos para os diversos cenários na equação (2).

Na definição dos cenários, procurou-se trabalhar com variáveis econômicas factíveis de forma a que os resultados da simulação demonstrassem as alternativas que o Estado poderia lançar mão no sentido de se alcançar o objetivo da manutenção da dívida estadual nos atuais valores. Para tanto, trabalhou-se com a taxa de juros média do custo da dívida pública do Estado. As taxas de crescimento do PIB por sua vez, foram definidas também de forma realista, tendo em vista um cenário macroeconômico de instabilidade, onde algumas das grandes economias passam por períodos de retração e/ou mesmo estagnação, com reflexos diretos na economia nacional, e que por sua vez, exerce um contágio negativo no desempenho econômico dos Estados, portanto, não devendo se esperar grandes expectativas de crescimento dessas economias.

A Tabela IV.2 apresenta os superávits primários necessários para estabilizar o valor de  $Z$  em 20% do PIB de acordo com cenários estabelecidos de taxas de crescimento do PIB estadual e taxa de juro de 6% a.a.

**TABELA IV.2**  
**Relação Dívida / PIB do Estado do Ceará**

Relação Dívida / PIB = 20%					
Cenário Pessimista $\alpha = 2,00 \%$		Cenário Realista $\alpha = 4,00 \%$		Cenário Otimista $\alpha = 6,00 \%$	
i	SP	i	SP	i	SP
6% a.a.	0,800	6% a.a.	0,400	6% a.a.	0,000

$\alpha$  = Taxa de Crescimento do PIB.

$i$  = Taxa de Juros.

SP = Superávit Primário em Proporção do PIB.

A seguir, definiu-se o déficit primário como a soma de gasto de pessoal ( $GP$ ), outros gastos correntes ( $GC$ )<sup>14</sup> e Investimentos ( $I$ ), deduzida da receita total ( $RT$ ). Pode-se a partir daí, fazer algumas simulações de diferentes combinações de  $GP$ ,  $GC$ ,  $I$  e  $RT$  que viabilizaria um determinado nível de déficit primário desejado<sup>15</sup>.

Tendo em vista que os superávits primários requeridos para estabilizar a dívida já foram anteriormente calculados, conforme Tabela VI.2, impõem-se então tais valores na equação (3).

$$DP_T = GP_T + GC_T + I_T - RT_T \quad (3)$$

A simulação consiste na escolha ou determinação de um desses itens de receitas e despesas a ser calculado através da equação (3), de maneira a identificar em que itens de despesas ou receita, o Estado poderia alcançar a meta de estabilizar a relação Dívida/PIB, via geração de superávits primários.

Os componentes de despesas e receitas da equação (3), conceitualmente podem ainda ser apresentados da seguinte forma:

<sup>14</sup> Outros Gastos Correntes. Não considera gastos com Juros da Dívida, e nem as Despesas com Pessoal.

<sup>15</sup> Ver Além (1997).

O Gasto com Pessoal pode ser dividido entre gastos com ativos ( $GPA$ ) e gastos com inativos ( $GPI$ ).

$$GP_T = GPA_T + GPI_T \quad (4)$$

$$GPA_T = GPA_{T-1} \cdot (1 + NA) \cdot (1 + WA) \quad (5)$$

$$GPI_T = GPI_{T-1} \cdot (1 + NI) \cdot (1 + WI) \quad (6)$$

Onde:

$NA$  = taxa de crescimento do número de servidores ativos;

$NI$  = taxa de crescimento do número de servidores inativos;

$WA$  = taxa de crescimento real do salário de servidores ativos;

$WI$  = taxa de crescimento real do salário de servidores inativos;

$T-1$  = indica a variável defasada de um período.

Outros Gastos Correntes são definidos como sendo:

$$GC_T = GC_{T-1} \cdot (1 + c) \quad (7)$$

onde  $c$  é a taxa de crescimento de outros Gastos Correntes.

Os gastos com Investimentos por sua vez são definidos como:

$$I_T = I_{T-1} \cdot (1 + q) \quad (8)$$

onde  $q$  é a taxa de crescimento dos Investimentos.

Finalmente, a Receita Total é a soma de Receitas Próprias e Receitas de Transferências<sup>16</sup>.

$$RT_T = RP_T + RTTr_T \quad (9)$$

onde:

<sup>16</sup> Considera-se a Receita de Capital nula.

$$RP_T = RP_{T-1} \cdot (1 + a \cdot \alpha) \quad (10)$$

$$RTr_T = RTr_{T-1} \cdot (1 + b \cdot \alpha) \quad (11)$$

$a$  = elasticidade renda das receitas próprias (tributárias);

$b$  = elasticidade renda das receitas de transferências;

$\alpha$  = taxa de crescimento do PIB.

Assim, partindo-se dos valores de 2000 dos Gastos com Pessoal, outros Gastos Correntes, Investimentos e Receitas, bem como de valores pré-determinados para os demais parâmetros envolvidos, fez-se simulações para componentes de despesas ou receitas. O procedimento é simples: escolhe-se um determinado componente de despesa ou receita a ser calculado e, em função dos demais parâmetros e o valor do superávit primário a ser perseguido, define-se sua trajetória para o período considerado, no caso o período compreendido que vai de 2001 a 2010.

A Tabela IV.3 apresenta os valores básicos dos parâmetros envolvidos nas simulações, os quais são definidos em função dos cenários alternativos:

**CENÁRIO 1 - PESSIMISTA.** Tem um PIB crescendo apenas 2,00% a.a., taxa de juros de 6% a.a.<sup>17</sup>, taxa de crescimento dos salários dos ativos e inativos crescendo a 2,00% a.a., ou seja, na mesma direção do desempenho do PIB, o número de servidores ativos se estabiliza, isto é, ocorre apenas as reposições dos servidores que deixam o serviço público por motivo de aposentadoria, não há portanto, novos ingressos de pessoal na máquina do Estado, o número de servidores inativos crescendo a uma taxa de 5,70% a.a. (média observada no período de 1991-2000), taxa de crescimento de outros gastos correntes se mantém na mesma direção do crescimento do PIB e elasticidades renda das receitas próprias e de transferências igual a 1.

**CENÁRIO 2 - REALISTA.** O PIB cresce a uma taxa de 4,00% a.a., juros de 6% a.a. Aumentos salariais reais de acordo com os ganhos de produtividade expressos pelo crescimento do PIB, 4,00% a.a., crescimento zero para número de ativos, isto é, o Estado apenas repõe as saídas de pessoal da máquina, a taxa de crescimento de 5,70% a.a. para o

<sup>17</sup> Taxa de juros mínima admitida nas negociações e refinanciamentos das dívidas estaduais com o Ministério da Fazenda.

número de servidores inativos. Taxa de crescimento de outros gastos correntes mantêm-se no mesmo nível do crescimento do PIB e elasticidade renda das receitas igual a 1.

**CENÁRIO 3 – OTIMISTA.** O PIB apresenta uma taxa de crescimento de 6,00% a.a., taxa de crescimento dos salários dos ativos evolui na mesma direção, ou seja, 6% a.a. e dos servidores inativos crescimento a uma taxa de apenas 5,00% a.a., supondo que o Estado implante o Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Estaduais, com isso gerando a possibilidade de redução nos gastos com os servidores inativos, a medida em que o Estado passará a cobrar destes uma parcela de contribuição para o Fundo, todavia, a taxa de crescimento do número de servidores inativos se mantém em 5,70% a.a., taxa de crescimento de outros gastos correntes continua na mesma direção da taxa de crescimento do PIB e elasticidades renda das receitas próprias e de transferências igual a 1.

**TABELA IV.3**  
**Valores dos Parâmetros**

<b>Cenários</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
$\alpha$	0,020	0,040	0,060
<b>i</b>	0,060	0,060	0,060
<b>WA</b>	0,020	0,040	0,060
<b>WI</b>	0,020	0,040	0,050
<b>NA</b>	0,000	0,000	0,000
<b>NI</b>	0,057	0,057	0,057
<b>q</b>	0,100	0,100	0,100
<b>c</b>	0,020	0,040	0,060
<b>a</b>	1,000	1,000	1,000
<b>b</b>	1,000	1,000	1,000
<b>SP</b>	0,800	0,400	0,000

C1 = Cenário 1 - Pessimista.

C2 = Cenário 2 - Realista.

C3 = Cenário 3 - Otimista.

As simulações foram realizadas levando-se em consideração as metas de superávits primários a serem perseguidas pelo Estado do Ceará, de forma a estabilizar a relação Dívida/PIB em 20% do PIB para o período que vai de 2001 a 2010.

Os parâmetros utilizados na simulação são mantidos ao longo do período, mesmo considerando a possibilidade de alterações no cenário macroeconômico, todavia o pressuposto básico é que ao longo do mesmo se registrará crescimento econômico.

Em função de tais superávits o exercício de simulação procura responder quatro perguntas:

1) Qual a trajetória da taxa de crescimento dos Investimentos ( $q$ ) nos diferentes cenários considerados?

2) Qual a trajetória para o número de servidores ativos ( $NA$ ) nos diferentes cenários, considerando uma taxa de crescimento dos Investimentos de 10,00% a.a.? Essa taxa de crescimento recuperaria o volume de investimentos do estado no ano 2010 aos níveis observados em 1991.

3) Qual a trajetória para a taxa de crescimento dos salários dos servidores ativos nos diferentes cenários propostos? Também considerando uma taxa de crescimento de 10,00% a.a. dos Investimentos.

4) Qual a trajetória para a elasticidade-renda das receitas próprias nos diferentes cenários, considerando a meta do crescimento dos investimentos em 10,00% a.a.? Nesse caso, a trajetória da elasticidade-renda indicaria o aumento necessário de eficiência da máquina arrecadadora do estado de forma a garantir níveis desejados de receita própria.

A idéia básica é calcular, em função de determinada meta de superávit primário, as trajetórias de parâmetros que caracterizariam ajustes fiscais via investimentos, via salários dos ativos, via número de ativos ou via receita.

Nas Tabelas IV.4, IV.5, IV.6 e IV.7 são apresentados os valores dos parâmetros calculados, considerando os cenários previamente definidos.

**TABELA IV.4**  
**Ajuste via Investimentos (Parâmetro q)**

Anos / Cenários	C1	C2	C3
2001	-111,00%	18,60%	40,10%
2002	-115,30%	6,80%	30,60%
2003	-119,10%	-4,30%	21,20%
2004	-122,60%	-14,80%	12,30%
2005	-125,80%	-24,70%	3,60%
2006	-128,60%	-34,10%	-4,80%
2007	-131,10%	-43,00%	-13,00%
2008	-133,40%	-51,30%	-20,90%
2009	-135,40%	-59,30%	-28,50%
2010	-137,10%	-66,70%	-36,00%

Se a meta de superávit primário, visando estabilizar a dívida pública nos atuais patamares, ou seja, 20% do PIB. Se o ajuste for feito via investimentos, politicamente mais aceitável, mas economicamente condenável no cenário realista esses terão que ser reduzidos a taxas crescentes: 4,30% a.a. em 2003, 14,80% a.a. em 2004, 24,70% a.a. em 2005, e assim sucessivamente para todo o período projetado conforme os resultados apresentados na Tabela IV.4. Somente no cenário mais otimista ter-se-ia o Estado recuperando, até ao final de 2005, o volume de investimentos. Em tal cenário os investimentos poderiam crescer em torno de 21,20% a.a. em 2003, 12,30% a.a. em 2004 e 3,60% a.a. em 2005, iniciando-se a partir de 2006 uma trajetória de redução nas taxas de investimentos. Tendo em vista os resultados do cenário pessimista, o mesmo não deve ser levado em consideração.

Os resultados da simulação revelam que a busca de obtenção de superávits primários através dos investimentos, não são de fácil implementação, tendo em vista que o Estado estaria fadado a reduzir a parcela de recursos destinados aos mesmos. Tal decisão do ponto de vista econômico não é nada salutar, uma vez que levaria a estagnação da economia cearense, tendo como consequência a perda de competitividade frente aos demais Estados da Federação.

Se o ajuste for feito via número de servidores ativos, os resultados mostram que, mesmo no cenário mais otimista, ele envolveria demissões de servidores a partir de 2005 da ordem de 0,30% a.a., 4,60% a.a. em 2006 mantendo-se tal tendência ao longo do período analisado conforme disposto na Tabela IV.5. No cenário realista tem-se uma necessidade de

redução do número de servidores ativos já a partir de 2003, alcançando 5,10% a.a, e 10,80% a.a. em 2004, também com a mesma tendência de redução no quadro de servidores do Estado ao longo do período examinado. Do ponto de vista prático, tais cortes poderiam ser efetivados pela não reposição de vagas abertas com aposentadorias de servidores, que de acordo com os dados da simulação estariam crescendo a uma taxa de 5,70% a.a. Ressaltando-se que tal ajuste considera uma meta de crescimento dos investimentos da ordem de 10%a.a. Da mesma forma, no cenário pessimista, os resultados mostram a necessidade de fortes taxas de demissão de servidores, que o Estado deveria promover. Portanto, não sendo plausível a implantação de tais medidas.

O Estado do Ceará apresentava no final de 2000 um total de 102.686 servidores aproximadamente. Do total desse contingente, uma parcela significativa deixa os quadros do serviço público anualmente. Parte desse corpo de servidores, dado o seu tempo de serviço e falta de políticas de treinamento próprio do setor público, carece de qualificação técnica, de forma a responder positivamente aos novos desafios impostos ao Estado no desenvolvimento de suas ações de governo. Logo, nada mais salutar que o Estado reponha parte das vagas abertas com a saída de servidores, de forma a oxigenar a máquina com admissão de servidores qualificados, propiciando ao Estado uma prestação de serviços a sociedade de maior qualidade através das diversas ações e projetos desenvolvidos. Logo, essa alternativa de obtenção de superávits primários visando equalizar o endividamento no atual patamar, via redução no quantitativo de servidores também deverá ser descartada.

**TABELA IV.5**

**Ajuste via Número de Servidores Ativos (Parâmetro NA)**

<b>Anos / Cenários</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
2001	-4,20%	5,40%	15,20%
2002	-10,40%	0,30%	11,60%
2003	-17,00%	-5,10%	7,80%
2004	-24,10%	-10,80%	3,80%
2005	-31,60%	-16,80%	-0,30%
2006	-39,70%	-23,10%	-4,60%
2007	-48,40%	-29,80%	-9,10%
2008	-57,70%	-36,90%	-13,70%
2009	-67,70%	-44,40%	-18,60%
2010	-78,40%	-52,40%	-23,60%

Se o objetivo de obtenção de superávits primários foi perseguido mediante ajuste baseado nos gastos com salários dos servidores, conforme Tabela IV.6, estes implicariam em redução dos mesmos em torno de 1,30% a.a. em 2003, 7,20% a.a. em 2004, 13,40% a.a. em 2005, mantendo-se tal tendência ao longo do período projetado, isso considerando o cenário realista. No cenário otimista, apesar da simulação indicar a possibilidade de concessões de reajuste até metade da década, a partir de 2006 já haveria a necessidade de cortes salariais da ordem de 3,6% a.a., 8,50% a.a em 2007, e assim até o final do período projetado. O cenário pessimista em função dos resultados apresentados, não deverá sequer ser considerado, em função da inviabilidade prática e legal, da implementação de tais medidas, isto é, processa fortes reduções salariais.

Portanto, o ajuste baseado via contenção de salários, também é inviável do ponto de vista social, tendo em vista ser notória a defasagem atual dos salários dos servidores públicos nas diversas esferas da administração. Podendo aliás, trazer resultados desconfortáveis para o Estado, a medida que o corpo de servidores passaria a desempenhar suas atividades totalmente sem motivação e compromissos com resultados.

**TABELA IV.6**  
**Ajuste via Salário de Servidores Ativos (Parâmetro WA)**

Anos / Cenários	C1	C2	C3
2001	-2,30%	9,60%	22,10%
2002	-8,60%	4,30%	18,20%
2003	-15,30%	-1,30%	14,20%
2004	-22,50%	-7,20%	10,10%
2005	-30,30%	-13,40%	5,70%
2006	-38,50%	-20,00%	1,10%
2007	-47,40%	-27,00%	-3,60%
2008	-56,90%	-34,40%	-8,50%
2009	-67,10%	-42,20%	-13,70%
2010	-77,90%	-50,40%	-19,10%

Por último, um ajuste via aumento da receita implicaria em elevar a relação aumento de receita / aumento do PIB que hoje é de 1:1,114, para 3,457:1 em 2004, aqui considerando-se o cenário realista. No cenário otimista, tal relação que hoje é de 1:0,402, implicaria numa elevação de 1,539:1 em 2004, conforme Tabela IV.7. Nessa alternativa, assim como nas demais a premissa de crescimento econômico é fundamental a medida que, as

receitas somente apresentaram crescimento, a partir da confirmação da premissa, isto é, a medida que a economia apresentem níveis de crescimento, propiciando o aumento das transações comerciais, gerando por conseguinte aumento na arrecadação de tributos.

**TABELA IV.7**  
**Ajuste via Receita (Parâmetro a)**

<b>Anos / Cenários</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>
2001	3,046	1,114	0,402
2002	4,791	1,852	0,766
2003	6,658	2,632	1,144
2004	8,656	3,457	1,539
2005	10,795	4,330	1,950
2006	13,084	5,252	2,379
2007	15,535	6,228	2,827
2008	18,159	7,259	3,294
2009	20,968	8,350	3,780
2010	23,976	9,503	4,288

De forma geral os valores apresentados constata a idéia de deterioração fiscal. Mesmo para um Estado como o Ceará, que apresenta uma das melhores performances fiscal do país, o cenário futuro não é nada promissor. Considerando a atual estrutura orçamentária do Estado, a meta de estabilizar sua relação Dívida/PIB em 20% implicaria em ajustes de difícil implementação.

Os resultados das simulações são influenciados pela hipótese de crescimento econômico, e que os resultados das mesmas são apenas um indicativo das alternativas que o Estado poderia desenvolver suas ações no sentido de alcançar as metas de superávits primários, capazes de estabilizar a dívida pública nos atuais patamares.

Portanto, as simulações aqui apresentadas mostram que o gerenciamento das contas públicas do Estado do Ceará, nos próximos anos deverá ser feito em um cenário de pouca margem de manobra, o que exigirá muita habilidade operacional da parte do Tesouro Estadual.

## CONCLUSÃO

As contas públicas do Estado do Ceará na última década, apesar de não apresentarem um quadro nítido de deterioração fiscal, resultante do crescimento das despesas acima do crescimento registrado das receitas, indicam que tal comportamento não poderá se manter na década presente, uma vez, que os superávits primários alcançados apresentam uma tendência crescente de redução, tendo como agravantes a elevação da dívida pública estadual. Na metade da década, o endividamento estava em torno de 11,35% do PIB, hoje está próxima de 20% do PIB, praticamente no limite admitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que a dívida dos estados deve manter-se no máximo em duas vezes o valor de suas receitas correntes líquidas.

O crescimento das despesas no período deveu-se basicamente, aos gastos com pessoal e com investimentos. Os gastos com pessoal se elevaram substancialmente no momento da implementação do plano real, que propiciou ganhos efetivos de salários, uma vez que transformou ganhos nominais em ganhos reais. Tem-se ainda como fator que contribuiu para o incremento de tais gastos, os desembolsos destinados aos inativos, mediante pagamentos com aposentadorias e pensões, observado no período recente, em decorrência do envelhecimento crescente do quadro de servidores do Estado.

No tocante aos gastos com investimentos, tem-se uma opção governamental das mais salutares, a medida que representa uma busca em dotar o Estado com uma melhor infraestrutura, de forma a contribuir para a atração de novos investimentos.

Portanto, no cenário presente a estabilização da dívida nos atuais patamares, deve ter prioridade total no conjunto da administração das contas públicas, a próxima gestão estadual terá que necessariamente manter tal enfoque, isto é, a busca permanente de superávits primários de forma a estabilizar a dívida pública nos atuais níveis.

As simulações realizadas no presente trabalho e os resultados das mesmas, são apenas um indicativo das possibilidades e limites de atuação do Estado no tocante as ações a serem implementadas, levando em consideração os elementos de receitas e despesas públicas, e ainda, que tais resultados são influenciados pela hipótese de crescimento da economia,

demonstrando portanto, que a necessidade de estabilização da relação dívida/PIB implica em uma condução da administração das contas públicas do Estado sem muitas alternativas, a qual exigirá bastante habilidade e competência técnica por parte do Tesouro Estadual, buscando alternativas para aumentar o nível da arrecadação tendo como pressuposto o crescimento econômico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José R; RESENDE, Fernando A. A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição. (Texto Para Discussão Interna). Rio de Janeiro. IPEA, INPES. 1987.
- ALÉM, Ana Cláudia e Giambiagi, Fábio. As Finanças da Década de 90: O Caso da Cidade do Rio de Janeiro – Retrospecto 1993/1996 e Simulações para 1997/2000. Planejamento e Políticas Públicas, nº 14. Dezembro 1996.
- BACHA, Edmar Lisboa. O Fisco e a Inflação: uma Interpretação do Caso Brasileiro. Revista de Economia Política, vol. 14: nº 1 (53). Janeiro-Março 1994.
- BACHA, Edmar Lisboa. Plano Real: uma Segunda Avaliação. IPEA, Escritório da CEPAL no Brasil. Brasília, Fevereiro 1997.
- BARBOSA, Fernando Holanda. Inflação, Indexação e Orçamento de Governo. Ensaios Econômicos, nº 94. FGV-EPGE. 1987.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. LOPES, Maurício R (cood.) 2ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1997.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 10, de 04 de março de 1996. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 17, de 11 de novembro de 1997. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.
- BRASIL. Lei n. 7.614, de 14 de julho de 1987. Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 7.976, de 27 de dezembro de 1989. Dispõe sobre o Refinanciamento pela União da Dívida Externa de Responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas Entidades da Administração Indireta e da Outras Providenciais.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

BRASIL. Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do Artigo 169 da Constituição Federal.

BRASIL. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e da outras providências.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n.40 de 2001. Dispõe sobre os Limites Globais para o Montante da Dívida Consolidada e da Dívida Pública Mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em Atendimento ao Disposto no Artigo 52 da Constituição Federal.

CAGAN, P. The Monetary Dynamics of Hiperinflation. In Friedman, M. Ed. Studies in The Quantity Theory of Money. Chicago. The University of Chicago Press. 1956.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e Inflação. Disponível em: <http://www.bradel.org.br/bps/paper3a.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2002.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. Em Busca da Excelência: Orçamento Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.coreconsp.org.br/prodserv/cartadeconjuntura/anterior/161/>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2002.

CARNEIRO, Francisco Gairão. A Metodologia dos Testes de Causalidade em Economia. Brasília. Universidade Católica de Brasília. 2000. 13p.

CARNEIRO, Francisco Gairão. Especificação de Modelos Dinâmicos e Cointegração. Disponível em: [http://www.cee.ucb.br/textos/didaticos/txt\\_didaticos01.htm](http://www.cee.ucb.br/textos/didaticos/txt_didaticos01.htm). Acesso em: 24 de setembro de 2002.

CARNEIRO, F. G. e Faria, J.R. Causality Between the Minimum Wage and Other Wages, Applied Economics Letters, forthcoming, 1996.

CEARÁ. Balanço Geral do Estado do Ceará. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ). Anos de 1991 a 2000. Fortaleza – CE.

CEARÁ. Gestão Pública. Disponível em <http://www.seplan.ce.gov>. Acesso em 15 de outubro de 2002. Acesso em: 15 de outubro de 2002.

CEARÁ. Instituto de Planejamento do Estado do Ceará (IPLANCE). Anuário Estatístico do Ceará. Anos 1991 a 2000. Fortaleza - CE.

CEARÁ. Lei Complementar n. 12, de 23 de junho de 1999. Dispõe sobre a instituição do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC) e da respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepios que indica e dá outras providências.

CEARÁ. Lei n. 12.700, de 30 de maio de 1997. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a aderir ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal do Estados, nos termos da Medida Provisória nº 1.560, de 19 de dezembro de 1996 e suas reedições.

- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN). Conjuntura Econômica. Fortaleza. 2001. 17p.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN) / Instituto de Planejamento do Estado do Ceará (IPLANCE). Plano de Desenvolvimento Sustentável, 1995 a 1998 e 1999 a 2002. Fortaleza – CE.
- COSSIO, Fernando André Blanco. Efeitos das Despesas Públicas dos Estados sobre os Indicadores Socioeconômicos Estaduais. IPEA. Brasília, 2000.
- COSSIO, Fernando André Blanco. Estresse Fiscal como Determinante da Elevação do Esforço de Arrecadação Tributária dos Governos Estaduais. IPEA. Brasília, 1999.
- CYSNE, Rubens Penha. Imposto Inflacionário e Transferências Inflacionárias no Brasil. Ensaios Econômicos, nº 219. FGV-EPGE. 1993.
- DAVIDSON, R. e MacKinnon, J.G. Estimation and Inference in Econometrics, Oxford Economic Press, Nova York, 1993.
- FERREIRA, A.H.B. Testes de Granger-Causalidade para a Balança Comercial Brasileira, Revista Brasileira de Economia, 83-95, 1993.
- FILHO, Jurandir Gurgel Gondim. A Situação Financeira do Estado do Ceará no período de 1991 a 1996 e seus efeitos do Plano Real. 1997. 73p. Monografia (Pós-Graduação “Latu Sensu”). Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
- FONTENELE, Neila. Dívida Pública do CE Atinge R\$ 4 BI. Diário do Nordeste. Fortaleza, 7 de fevereiro de 2002. Caderno de Negócios. P.1.
- GUJARATI, Damodar N. Econometria Básica. 3ª ed., São Paulo. Makron Books, 2000.
- GUJARATI, Damodar N. Basic Econometrics, 3rd edition, McGraw-Hill, Londres, 1995.

- HENDRY, D. *Econometrics: Alchemy or Science? Essays in Econometric Methodology* Blackwell, Oxford, 1996.
- HOLANDA, Marcos e Francisco A. Soares: *Análise Institucional dos Estados do Nordeste: Ceará, Piauí e Maranhão*. CAEN-UFC, Fortaleza, Ceará, 1997.
- INSTITUTO FERNAND Brandel DE ECONOMIA MUNDIAL. *A Reforma Administrativa e o Ajuste Fiscal nos Estados e Municípios*. Disponível em: <http://brandel.org.br/pesquisas/ajustefiscal>. Acesso em: 10 de novembro de 2001.
- JUNIOR, José Machado Teixeira e Heraldo da Costa Reis. *A Lei n. 4.320 Comentada*. 30 ed. IBAM, Rio de Janeiro, 2000/2001.
- LIMA, Edilberto C. Pontes. *A Economia do Ceará: Crescimento Recente e Perspectivas*. IPEA, 1997. Brasília.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *Crise de Financiamento dos Governos Estados (1980/1988)*. (Tese de Doutorado). Campinas IE/UNICAMP.1992.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90*. Campinas. IE/UNICAMP.2000. (Textos para Discussão, 94).
- NOTAS TÉCNICAS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília. BACEN, julho de 2002. n. 25, 23p.
- MACIEL, Cláudio Schüller. *Ajuste Fiscal: Impacto Sobre os Estados e Municípios em 1999*. Disponível em: [www.ecounicamp.br/artigos/artigo79](http://www.ecounicamp.br/artigos/artigo79). Acesso em: 15 de fevereiro de 2002.
- MADDALA, G.S. *Introduction to Econometrics*, 2nd edition, MacMillan, Nova York, 1992.
- MILLS, T.C. *The Econometric Modelling of Financial Time Series*, Cambridge University, 1993.

ORTEGA, A. O. E. O Plano de Estabilização Heterodoxo: A Experiência Comparada de Argentina, Brasil e Peru. Rio de Janeiro. BNDES, 1989 Rubens Penha. Imposto Inflacionário e Transferências Inflacionárias no Brasil. Ensaios Econômicos, n<sup>o</sup> 219. FGV-EPGE. 1993.

PASTORE, Afonso Celso; PINOTTI, Maria Cristina. Inflação e Estabilização: Algumas Lições da Experiência Brasileira. Disponível em: <http://www.acpastore.com/publicacoes//inflacao>. Acesso em: 22 de outubro de 2002.

SCHARWZ, G. Estimating the Dimension Of a Model, Annals of Statistics 6, 461-64, 1978.

SILVA, Antonio Braz de Oliveira. Produto Interno Bruto por Unidade da Federação 1985-1998. Brasília. IPEA. 1999. 17p (Texto para Discussão, 677).

VASCONCELOS, José Romeu de; ALMEIDA, Manuel Bosco; SILVA, Almir Bittecount da. Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986 a 1996. Brasília.IPEA.1999. 45p (Texto para Discussão 627).