

Temas Livres

Apuração financeira municipal de fortaleza sob o plano fortaleza 2040: Desafios na gestão fiscal subnacional

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.1.8>

 **Lucas Thixbai Freitas Fraga**

Doutorando em pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/IE-UFRJ). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6477-019X>. Email: lucas.fraga@pped.ie.ufrj.br.

 **Francisco Gildemir Ferreira da Silva**

Professor de Finanças da Universidade Federal do Ceará e pesquisador no CAEN/UFC, Doutor. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5890-3769>. Email: gildemir@ufc.br.

RESUMO: Tendo em vista a estrutura de planejamento de agentes subnacionais municipais para atingir objetivos de longo prazo, reconhece-se que estes esbarram em desafios que os provocam a aliar estratégias de desenvolvimento urbano – que assegurem o crescimento municipal – com a promoção do equilíbrio das contas públicas. Em atenção à importância do planejamento em nível municipal, este trabalho teve como objetivo apurar as finanças públicas de Fortaleza com base nas diretrizes trazidas pelo Plano Fortaleza 2040. Realizou-se um estudo descritivo, a partir dos gastos apresentados pelas leis orçamentárias no que se refere aos propósitos estabelecidos por este plano. Por conseguinte, constatou-se a tendência de crescimento acelerado do déficit previdenciário municipal. De forma a aprimorar os resultados da apuração de gastos, estimou-se os parâmetros de impacto do déficit previdenciário corrente e se propôs um modelo de previsão até o período de consolidação do plano. Os resultados mostram que a redução nos gastos para a realização do plano será severamente impactada pelo resultado do balanço atuarial de Fortaleza.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor Municipal; Orçamento Fiscal Subnacional; Sistema Previdenciário Municipal.

Recebido em: 09/07/2021

Aprovado em: 17/11/2021

1 Introdução

Devido aos graves problemas sociopolíticos e econômicos – destacando a informalidade, o crescimento do crime e a desigualdade – que boa parte das cidades brasileiras vem enfrentando, a elaboração de um plano diretor acaba sendo uma alternativa para que se garanta a existência de um



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

horizonte de planejamento que vise à recuperação da cidade em seus âmbitos territoriais, econômicos e socioculturais, além da responsabilidade no planejamento e o bom uso do dinheiro público. Para cidades que são parte de regiões metropolitanas, é obrigatória a existência de um plano diretor (independentemente do porte do município) onde o planejamento municipal deve atender às diretrizes do Plano Diretor Municipal (GARSON, 2009). Assim, elencam-se alternativas dentre os diversos níveis de governança do município para fazer uma gestão municipal responsável, contemplando os aspectos de heterogeneidade das dimensões territoriais e populacionais.

Não existe um consenso sobre a definição de plano diretor, seja sob as literaturas econômica, jurídica ou de ciência política. Em economia, a importância da segurança institucional para a estruturação do desenvolvimento local coordenado é fundamental para garantir o pleno desenvolvimento econômico, e isto pode ser dado por instrumentos de planejamento (STORPER, 2010), e neste ponto o plano diretor tem plena relevância. Do ponto de vista jurídico, o Plano Diretor Municipal (PDM) é um dos instrumentos de planejamento que devem ser compatibilizados com regulamentos de ordem superior, tais como a própria Constituição Federal e o Estatuto da Cidade¹ (REZENDE e ULTRAMARI, 2017). Pelo ponto de vista político, segundo Braga (1995, p. 4), “o plano diretor é um instrumento eminentemente político, cujo objetivo deverá ser o de dar transparência e democratizar a política urbana”. Embora as visões possuam uma base conceitual distinta, elas não se confrontam. Ao contrário disso, estas definições possuem sinergia.

De certa forma, para haver um bom entendimento do que é um plano diretor é importante a compreensão de seus objetivos: uma vez avaliadas as condições trazidas previamente por um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, a elaboração do plano teria como objetivo apresentar um conjunto de propostas para o desenvolvimento socioeconômico, a organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura, e de elementos fundamentais da estrutura urbana para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longos prazos, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 1999). Estas medidas devem ter começo, meio e fim, assim como definir um objetivo final, sendo fundamental para a execução do plano diretor que as finanças públicas municipais sejam capazes de suportá-lo. O problema

¹ Dado pela Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que se referem à expansão municipal e estabelecem diretrizes gerais da política urbana.

fundamental seria, então, a verificação de quais são os desafios pertinentes aos objetivos do plano diretor municipal a partir dos fatores orçamentários e financeiros que o condicionam.

Tendo em vista o contexto exposto, este trabalho delimitou como objetivo a apuração das finanças públicas do município de Fortaleza com base nas diretrizes trazidas pelo seu mais recente plano diretor municipal: o Plano Fortaleza 2040. Realizou-se um estudo descritivo, com base nos gastos apresentados pelas leis orçamentárias no que se refere aos propósitos estabelecidos pelo plano. Em um primeiro momento, elaborou-se a contextualização deste plano diretor e o cenário em que está inserido. Em seguida, procedeu-se à apuração das finanças públicas do município de Fortaleza de forma a expor os gastos feitos no orçamento público municipal trazido pelo plano diretor Fortaleza 2040, identificando mazelas que eventualmente possam comprometer sua execução. Para isto, foram usados como instrumentos de avaliação o Plano Plurianual 2014-2017 (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) municipal de 2017, a Avaliação do PPA 2014-2017, o Balanço Municipal de 2017, além do respectivo plano diretor.

230

Após realizada esta apuração, percebeu-se como principal desafio às finanças de longo prazo de Fortaleza os gastos referentes ao seu regime próprio de previdência. Agregou-se ao objetivo final do trabalho a estimação dos gastos previdenciários para que se identificasse o comportamento de eventuais choques dos gastos previdenciários no respectivo orçamento e no horizonte do Plano Fortaleza 2040, de forma com que seja possível a constatação da real necessidade de reforma no sistema previdenciário subnacional desta cidade brasileira.

2 O Plano Fortaleza 2040

O Plano Fortaleza 2040 é o mais recente plano diretor do município de Fortaleza – capital do estado brasileiro do Ceará – de planejamento no curto, médio e longo prazo (horizonte para o ano 2040), com estratégias a serem executadas para o desenvolvimento sustentável da cidade,

contemplando três áreas fundamentais²: Plano Mestre Urbanístico; Plano de Mobilidade; e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Segundo sua própria descrição, sua concepção se deu diante da necessidade de um plano de longo prazo para o estabelecimento de uma visão de futuro para apontar estratégias na superação dos desafios municipais, detalhando um conjunto de ações e responsabilidades, além de custos no seu alcance, propondo-se um modelo responsável de gestão e governança pública, essencial para se consolidar como um plano de Estado a ser adotado por sucessivas gestões da cidade até a sua consecução. Para tanto, encontra-se estruturado em seis módulos de quatro anos, coincidindo com o cronograma das seis próximas gestões do Executivo Municipal: 2017 a 2040 (FORTALEZA, 2017).

A fase inicial do plano foi dividida em três etapas. A primeira buscou fazer um diagnóstico da situação atual do município. A segunda suscitou debates com diversos segmentos da sociedade civil para que fosse possível desenhar uma ideia da “cidade que se quer para o futuro”. Por fim, na terceira fase do plano diretor, ocorreu a validação da Visão de Futuro e dos objetivos estratégicos propostos a partir de Fóruns Temáticos, Setoriais e Territoriais, seguidos pela composição de grupos de trabalho para tratar das proposições que foram feitas (FORTALEZA, 2017). Como parte da elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, as diversas áreas que o compõe são divididas por estudos temáticos como: “dinâmica e estrutura etária da população e demografia”; “dinâmica, estrutura econômica e mercado de trabalho”; “educação pública”; entre outras áreas. Dentre estes estudos temáticos está o eixo de “Finanças Públicas e Orçamento”, dado que seja evidente a preocupação acerca da capacidade financeira do município para a execução do plano diretor.

Após o diagnóstico deste eixo temático nas primeiras fases do plano diretor já era possível a constatação de que o principal desafio das finanças públicas de Fortaleza reside na tendência de crescimento do déficit atuarial e financeiro do sistema de previdência, o que requer equacionamento e equilíbrio que não comprometam a capacidade de gasto e investimento público. Para que seja possível

² Os marcos regulatórios que orientam a construção destes planos são: Constituição Federal de 1988 - Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira - Capítulo II: Da Política Urbana, artigos. 182 e 183, que instituem como obrigatório, para cidades com mais de vinte mil habitantes o Plano Diretor Municipal; a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana; e a Constituição do Estado do Ceará - Capítulo X - Da Política Urbana, artigos. 288 a 302, que estabelecem o conteúdo do Plano Diretor Municipal, as diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, e a divisão de competências estado-município.

avaliar o estado real da capacidade de investimento para realização do plano diretor, analisaram-se as contas municipais no corte temporal representado pelo exercício de 2017, utilizando-se instrumentos como o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual para a apuração dos gastos no período de 2017 (assim como o PPA que o engloba). Justifica-se este período por ser o momento jurídico e de fato para o começo do plano. A intenção então é avaliar o contexto incipiente do plano em seus momentos iniciais, projetando cenários para os períodos posteriores.

3 Instrumental de Análise das Finanças Públicas

Para o entendimento do sistema de orçamentos, arrecadação e execução financeira do governo verificam-se duas das ferramentas mais importantes do sistema de orçamento e planejamento brasileiro: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Destaca-se também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo estas leis norteadoras do processo de planejamento no curto e longo prazo e de controle e responsabilidade dos gastos públicos. Aqui será enfatizado o sistema de planejamento e execução orçamentária vigente no Brasil, sendo também fundamental o papel das instituições orçamentárias e dos respectivos procedimentos orçamentários previstos em lei para que a execução financeira garanta os princípios de unidade, universalidade e periodicidade, imputados a ela pela Constituição Federal de 1988, assim como na Lei 4320/64, que versa sobre o assunto. Verifica-se dessa forma que o processo orçamentário se desenvolve fundamentalmente de acordo com as instituições orçamentárias e pelo respectivo processo legal por elas efetuado (GARSON, 2018).

Ainda de acordo com Garson (2018, p. 54), as instituições orçamentárias são uma “coleção de regras formais e informais que governam o processo orçamentário no âmbito do Executivo e do Legislativo”, estruturando o processo orçamentário através de estágios. O processo de aprovação de uma LOA, por exemplo, segue a seguinte regra: elaboração do projeto de lei; tramitação do projeto de LOA no legislativo, até sua aprovação; execução do orçamento aprovado; prestação de contas e submissão à auditoria dos Tribunais de Contas, sendo finalizado (conforme o caso) com a aprovação do poder Legislativo. Este procedimento é válido tanto para a União quanto para os demais agentes subnacionais, com seus respectivos parlamentos e órgãos de controle.

A LOA, por sua vez, é alinhada ao respectivo PPA, sendo este o instrumento de planejamento no médio prazo, para um período de quatro anos. A LDO é redesenhada anualmente (conforme o período de um exercício financeiro) para que se verifiquem na LOA eventuais alterações na legislação tributária, receitas e despesas, assim como destacar elementos do PPA e da LRF. Os princípios destacados pela Constituição e pela Lei 4320/64 servem como regras gerais para o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento público. Isto posto, e para entender os desdobramentos do sistema brasileiro de planejamento, analisou-se as ferramentas mencionadas acima individualmente.

O primeiro instrumento, o PPA de um município, segundo Vainer, Albuquerque e Garson (2004, p. 13), “é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos”. Como já mencionado, é um instrumento de planejamento de um horizonte de médio prazo, dele derivando a LDO e a LOA. Os objetivos do PPA são: esclarecer as metas do governo no período, assim como seus resultados previstos; organizar as ações de governo através de programas; orientar a estratégia do governo; projetar a alocação de recursos para os orçamentos anuais, seguindo as metas do plano; permitir uma fácil gerência da administração pública através de responsabilidades e resultados; estimar parcerias público-privadas para a busca de fontes de recursos; explicitar a distribuição regional de gastos e garantir a transparência na utilização destes recursos (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2004). Assim que o PPA é elaborado³, este tramita como projeto de lei para aprovação do respectivo parlamento, sendo então implantado e, ao final do período, auditado e avaliado. Deve ficar claro que o PPA e um plano diretor não se confundem.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias atua como uma conexão entre o PPA e a LOA. Este instrumento foi criado pela Constituição de 1988 e possibilita a orientação (pelo Legislativo) da elaboração da proposta de orçamento pelo Executivo. Isto permite a discussão para a representação das demandas da sociedade e dá sequência ao ciclo de planejamento das finanças públicas (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001a). Pela própria Constituição (BRASIL, 1988), esta define que a LDO compreenderá metas e prioridades da administração pública e orientará a elaboração da LOA.

³ O PPA ainda tem dentre seus principais elementos a Base Estratégica (avaliação de cenário atual) e os Programas (ações de governo para alcançar os objetivos estabelecidos), podendo ser separados em finalísticos e de apoio administrativo. A discriminação das despesas do PPA, assim como função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais são dados pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério de Orçamento e Gestão. A natureza da receita (assim como as regras para consolidação das contas), por outro lado, é dada pela Portaria Interministerial 163 de 2001.

Por isso, menciona-se a LDO como sendo um elo entre o PPA e a LOA. Sua importância se dá por permitir a discussão antecipada dos parâmetros e das diretrizes a serem adotadas para a elaboração do projeto de LOA. Desta forma, minimiza-se o risco de se ter uma proposta que, embora consistente, se distanciasse das demandas sociais e que, no entender do poder Legislativo, seriam as mais adequadas para a sociedade e para o próprio governo (GARSON, 2018). A lei deve também dispor de prioridades e metas da administração (nacional ou subnacional), estrutura e organização do orçamento e diretrizes para a elaboração e execução deste orçamento. Pela LRF, esta lei também disporá sobre normas de controle de custos e avaliação de resultados dos programas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016).

Enquanto o PPA alcança o médio prazo, a LDO e a LOA são instrumentos de curto prazo, obedecendo ao período de um exercício financeiro (anual). Enquanto a LDO define as diretrizes e metas do exercício, a LOA é o instrumento de viabilização das políticas de governo, através da disponibilização dos recursos financeiros para realizá-las. As ligações entre o PPA e a LOA estão definidas em programas de trabalhos específicos, elaborados por órgãos e entidades da administração pública e, através do orçamento, proporciona os meios para atingi-los. Pela Constituição de 1988, esta lei compreenderá o orçamento fiscal (órgãos e entidades da administração direta e indireta), o orçamento de investimentos de empresas públicas e o orçamento da seguridade social (englobando todas as unidades e órgãos vinculados ao ente federado).

Segundo Garson (2018, p. 103), o “orçamento fiscal e o da seguridade social compreendem todas as receitas e despesas dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, dos fundos e das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”, incluindo as empresas que dela dependem. Diferenciam-se as rubricas do Orçamento Fiscal e da Seguridade nos artigos da LOA, que detalham qual a parcela relativa às contas da seguridade (GARSON, 2018). Desde a elaboração do PPA, os programas desdobram-se em ações. A essas ações, são alocados recursos na LOA que devem ser consistentes com os objetivos e as metas do PPA para o exercício. Ao final deste exercício, as contas são auditadas pelo respectivo Tribunal de Contas, cabendo a ele e ao Ministério Público de Contas recomendarem (ou não) sua aprovação ao respectivo legislativo.

Por fim, o sistema orçamentário brasileiro dispõe do suporte da Lei de Responsabilidade Fiscal, que agrega valores de responsabilidade aos gestores públicos quanto à boa execução do planejamento e execução das despesas. Esta lei (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) tem como objetivo

estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. Assim, um agente público que descumprir os princípios de transparência e legalidade será responsabilizado por seus atos contra a administração.

3.1 Análise orçamentária municipal e o plano diretor

Para execução do Plano Fortaleza 2040 é crucial que haja um planejamento financeiro para garantir o investimento⁴ necessário para execução das obras do plano de ampliação da infraestrutura, dado pelo plano mestre de mobilidade.

O plano plurianual indica as metas do governo, assim como a previsão de receita futura com base em projeções feitas pela Secretaria Municipal de Finanças. O financiamento do plano foi detalhado na respectiva lei, visto que o plano de governo estava estabelecido através dos programas de trabalho da gestão. Para o período de 2014 a 2017 foram estimados os seguintes valores para a execução do PPA:

Quadro 1 - Evolução e projeção das receitas sob o PPA 2014-2017, valores correntes (R\$1.000)

DESCRIÇÃO	RECEITA PREVISTA				
	LOA 2013	2014	2015	2016	2017
1. Receita Corrente	5.000.088	5.482.367	6.10.515	6.586.856	7.119.547
1.1 Receita Tributária	1.027.571	1.243.890	1.419.523	1.598.584	1.709.750
ISS	542.352	650.667	774.604	898.541	952.453
IPTU	214.903	252.495	271.624	290.752	308.198
ITBI	117.315	143.750	152.375	161.517	171.208
IRRF	136.544	175.035	196.230	219.992	246.631
Outras Receitas Tributárias	16.454	21.940	24.688	27.780	31.258
1.2 Receita de Contribuição	538.955	606.276	634.668	664.390	695.484

⁴ Vale destacar que, neste trabalho, o entendimento acerca do investimento municipal está relacionado com seu papel na determinação da poupança produtiva. Ao se considerar o efeito multiplicador dos investimentos no município, tem-se uma melhoria das receitas tributárias. Ao contrário do proposto pela economia neoclássica, o ponto de vista aqui aproxima-se do pensamento keynesiano, tendo em vista que a poupança em si não é causa para a melhoria da capacidade de investimento, mas como consequência dela – chamada de poupança produtiva. A expansão no valor adicionado municipal resultante do acúmulo deste tipo poupança leva, por conseguinte, à expansão da base tributária (BOVO, 1993; KOHLER, 2013), sendo os impostos sobre serviços (municipais) o mecanismo de transmissão da poupança produtiva aos cofres municipais.

1.3 Receita Patrimonial	139.213	228.641	245.789	264.224	284.041
1.4 Receita de Serviços	3.306	51.231	50.049	50.545	62.120
1.5 Transferências Correntes	2.985.951	3.125.340	3.421.371	3.757.708	4.113.237
FPM	696.000	488.296	506.199	524.757	543.996
ICMS	652.987	633.847	667.81	703.574	741.264
IPVA	124.072	129.566	138.628	148.323	158.697
Demais Transferências	1.512.891	1.873.630	2.108.743	2.380.448	2.669.278
1.6 Outras Receitas Correntes	305.089	226.987	239.111	252.006	264.912
2. Receitas de Capital	587.707	831.911	916.303	852.647	506.091
TOTAL	5.587.796	6.314.279	6.926.819	7.439.503	7.625.638

Fonte: FORTALEZA (2014).

O PPA de Fortaleza a partir do ano de 2014 passou a seguir as diretrizes e o formato exigido pelo Plano Fortaleza 2040, elaborado em eixos temáticos, estruturando respectivamente seu Resultado Estratégico (objetivo geral) e Objetivo Estratégico (objetivo específico), seguido pelo plano de governo que os sustentem.

236

Observa-se que o PPA projeta um aumento nas receitas correntes de forma contínua. As duas principais formas de arrecadação do município se dão tanto por receitas tributárias (que o próprio município recolhe) quanto por transferências correntes (através de fundos constitucionais). O Imposto Sobre Serviços (ISS) é o principal imposto recolhido pelo município devido à alta base de tributação, uma vez que Fortaleza é caracterizada por possuir um setor de serviços pujante, especialmente pelo setor financeiro e educacional.

As transferências correntes são oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (transferido pela União através de um percentual do Imposto sobre produtos Industrializados – IPI – e do Imposto de Renda, e repassado ao município), além dos impostos estaduais (ICMS e IPVA) cuja Constituição Federal obriga o retorno de parte destes valores ao município de origem do fato gerador. Nas demais transferências, destacam-se recursos destinados ao SUS e ao FUNDEB. Para analisar a aplicação dos recursos do plano em um exercício financeiro, assim como as premissas e eventuais limitações orçamentárias para execução do plano, utilizou-se o ano de 2017 como referência.

O orçamento municipal destacado pela LOA de 2017 (Lei nº 10.554 de 2016) é dividido em três partes: fiscal; seguridade social; e investimentos de empresas. O valor total do orçamento aprovado

por pouco é equivalente à sua respectiva receita projetada e aprovada pelo PPA do período, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Orçamento municipal aprovado em 2017, valores correntes (R\$1,00)

ORÇAMENTO FISCAL		
DESPESA CORRENTE	3.373.818.252,00	76,88%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.863.402.313,00	42,46%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	32.240.089,00	0,73%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.478.175.850,00	33,68%
DESPESA DE CAPITAL	1.014.422.395,00	23,12%
INVESTIMENTOS	927.730.941,00	21,14%
INVERSÕES FINANCEIRAS	1.523.000,00	0,03%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	85.168.454,00	1,94%
RESERVA	108.000,00	0,002%
TOTAL	4.388.348.647,00	100,00%
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL		
DESPESA CORRENTE	3.079.026.751,00	96,25%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.704.751.102,00	53,29%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	-	0,00%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.374.275.649,00	42,96%
DESPESA DE CAPITAL	120.024.826,00	3,75%
INVESTIMENTOS	120.024.826,00	3,75%
INVERSÕES FINANCEIRAS	-	0,00%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	-	0,00%
RESERVA	-	0,00%
TOTAL	3.199.051.577,00	100,00%
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS EM EMPRESAS		
COMPANHIA DE TRANSPORTE COLETIVO S. A	1.170.000,00	11,11%
EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA S. A	9.360.000,00	88,89%
TOTAL	10.530.000,00	100,00%
TOTAL DO ORÇAMENTO	7.597.930.224,00	-

Fonte: LOA (2017).

Verifica-se que o orçamento aprovado do município é próximo a oito bilhões de reais. Observe que nos orçamentos fiscal e de seguridade aprovados, o gasto com pessoal é pouco mais da metade de todo o orçamento de suas respectivas contas. Além disso, o próprio orçamento de seguridade social possui um valor muito próximo ao valor da despesa corrente, o que significa um valor de gastos considerável para o município em virtude do regime próprio de previdência municipal. Os gastos com a elaboração do Plano Diretor estão na LOA 2017, vinculados ao gabinete do prefeito, com orçamento de R\$ 691 mil. Este valor é considerado relativamente baixo, uma vez que as diretrizes administrativas

do plano já estavam implantadas no município, sendo este valor referente às despesas com o Instituto de Planejamento de Fortaleza, responsável pela execução do plano. Uma vez observado o orçamento aprovado, é possível fazer uma comparação entre a receita estimada pela LOA (com base também no PPA) e com o Balanço Municipal de 2017. Através das informações do Quadro 3, somente a receita tributária obteve valores realizados maiores que os projetados. As demais receitas tiveram valores menores que os projetados.

Quadro 3 - Receita prevista versus receita arrecadada em 2017, valores correntes (R\$1,00)

DESCRIÇÃO	PREVISTO*	ARRECADADO	% ARRECADADO
RECEITA CORRENTE	6.678.061.919,00	6.212.167.973,92	93,02%
RECEITA TRIBUTÁRIA	1.635.154.312,00	1.649.772.251,44	100,89%
IMPOSTOS	1.584.748.415,00	1.566.193.402,92	98,83%
ISS	762.320.000,00	742.725.985,53	97,43%
IPTU	421.756.970,00	430.410.409,17	102,05%
ITBI	131.936.445,00	118.105.894,80	89,52%
IRRF	268.735.000,00	274.951.113,42	102,31%
TAXAS	14.565.187,00	14.809.778,59	101,68%
DÍVIDA ATIVA	32.112.401,00	52.817.355,58	164,48%
TRIBUTÁRIA	3.728.309,00	15.951.714,35	427,85%
JUROS E MULTAS DOS			
TRIBUTOS			
RECEITA DE	773.474.848,00	720.151.432,87	93,11%
CONTIBUIÇÕES	236.917.447,00	186.330.829,58	78,65%
RECEITA PATRIMONIAL	153.332.004,00	129.904.531,48	84,72%
RECEITA DE SERVIÇOS			
TRANSFERÊNCIAS	3.627.967.515,00	3.354.326.210,73	92,46%
CORRENTES	834.413.327,00	816.789.280,46	97,89%
FPM	1.061.601.250,00	936.614.536,04	88,23%
ICMS	233.988.750,00	240.342.876,86	102,72%
IPVA	1.497.964.188,00	1.360.579.517,37	90,83%
OUTRAS			
OUTRAS RECEITAS	251.215.793,00	171.682.717,82	68,34%
CORRENTES			
RECEITA DE CAPITAL	824.364.530,00	211.970.537,53	25,71%
RECURSOS DO RPPS	84.973.775,00	-	0,00%
ARRECADADOS EM			
EXERCÍCIOS			
ANTERIORES			
TOTAL	7.587.400.224,00	6.424.138.511,45	84,67%

Fonte: LOA (2017) e Balanço Municipal.

Nota: (*) valor estimado pela LDO 2017 e adicionada a LOA 2017. Este não é o valor projetado pelo PPA do período.

Quando comparadas as informações dos Quadros 2 e 3 percebe-se que as receitas não cobririam os orçamentos previstos, o que geraria déficit nos cofres do município. Além disso, o valor gasto em 2017 para a execução do Plano Fortaleza 2040 foi de somente R\$ 10 mil, o que não condiz com o orçamento previsto para a continuidade da elaboração do Plano Diretor. A LDO 2017 estabeleceu diretrizes para a elaboração do orçamento, assim como também elaborou uma previsão de receitas para o ano de referência. Ao expor o detalhamento das transferências correntes pelos gastos vinculados ao FUNDEB e ao SUS – cuja origem é da União – pode-se reforçar a dimensão da importância da conta de transferências para o caixa do município.

Quadro 4 - Previsão de receitas sob a LDO 2017, valores correntes (R\$ 1,00)

	RECEITA REALIZADA 2015	LDO 2016	LDO 2017	% LDO 2017/2015
RECEITA CORRENTE	5.797.018.963	5.778.510.178	6.377.032.544	10,01%
Receita tributária	1.350.459.805	1.504.307.553	1.599.313.602	18,43%
ISS	641.511.623	714.857.879	762.320.000	18,83%
IPTU	339.444.877	350.286.604	421.756.970	24,25%
ITSI	136.650.901	178.635.354	131.936.445	-3,45%
IRRF	218.574.208	239.171.282	268.735.000	22,95%
Outras Receitas Tributárias	14.278.195	21.356.434	14.565.187	2,01%
Receita de Contribuição	748.088.620	769.856.931	861.456.670	15,15%
Receita Patrimonial	174.181.191	126.524.753	208.542.548	19,73%
Receita de Serviços	7.044.770	4.855.614	8.118.409	15,24%
Transferências Correntes	2.966.504.390	3.204.989.548	3.516.740.220	18,55%
FPM	577.694.080	594.587.437	630.132.000	9,08%
ICMS	701.882.990	776.434.226	817.161.000	16,42%
IPVA	154.477.392	151.056.967	175.191.000	13,41%
Transferências SUS	788.481.961	906.659.808	969.738.983	22,99%
Transferências FUNDEB	555.795.979	556.873.067	693.088.085	24,70%
Outras Transferências Correntes	188.171.987	219.378.044	231.429.152	22,99%
Outras Receitas Correntes	550.740.187	167.975.780	182.861.094	-66,80%
RECEITA DE CAPITAL	114.228.641	914.548.087	740.271.080	548,06%
Operações de Crédito	81.378.531	528.220.802	448.045.445	450,57%
Alienação de Bens	583.001	346.650	635.555	9,01%
Amortização de Empréstimos	93.223	126.098	101.626	9,01%
Transferências de Capital	32.173.887	385.854.537	291.488.453	805,98%
Outras Receitas de Capital	-	-	-	0,00%
RESERVA RPPS	-	72.824.573	84.973.775	0,00%
TOTAL	5.911.247.604	6.765.882.838	7.202.277.399	21,84%

Fonte: LDO (2017).

Os Quadros 3 e 4 diferem fundamentalmente nos valores reais de arrecadação e repasses, assim como na previsão de receitas. A disparidade nos valores das duas leis se deve ao fato de não haver necessariamente uma uniformidade nas estimativas de receitas entre a LOA e a LDO. Entretanto, caso haja modificações significativas entre os dois valores, talvez seja necessária a revisão nos parâmetros de projeção da receita (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001b), embora a regra geral para a LOA seja dada anteriormente pela própria LDO.

Para verificar a sustentabilidade das contas, através das receitas previstas e do orçamento aprovado, considera-se a análise da consolidação geral das despesas no ano de 2017.

Quadro 5 - Consolidação geral das despesas de 2017, valores correntes (R\$1.000)

Especificação	Créditos Orçamentários e Suplementares	Créditos Especiais	Total	Realizada no Ano	A empenhar
Despesas	6.545.137	15.426	6.560.563	6.038.729	521.834
Correntes					
Pessoal e Encargos sociais	3.574.345	2.514	3.576.859	3.505.998	70.861
Juros da Dívida	36.495	-	36.495	36.398	96
Outras Despesas	2.934.297	12.912	2.947.209	2.496.333	450.876
Despesas de	1.039.203	8.823	1.048.026	486.928	561.098
Capital					
Investimentos	945.075	8.802	953.878	394.111	559.766
Inversões	1.213	21	1.234	75	1.158
Financeiras					
Amortização da Dívida	92.914	-	92.914	92.741	173
Reserva de	108	-	108	-	108
Contingência					
Total	7.584.448	24.249	7.608.698	6.525.657	1.083.040

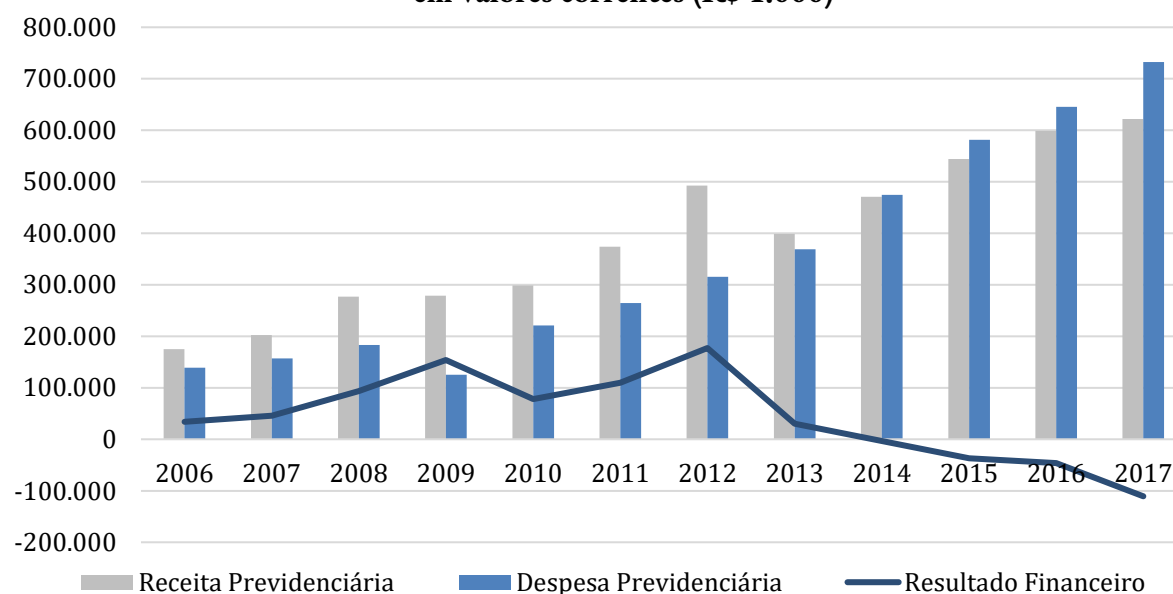
Fonte: Balanço Municipal (2017).

Pelo Quadro 5, verifica-se que o valor total realizado no exercício é superior ao valor total empenhado no ano, o que significa que o município deixa uma dívida de mais de um bilhão de reais para o próximo período. Mais uma vez, pode-se verificar que os gastos com pessoal e encargos sociais são um fator de peso nas despesas do município. O Plano Fortaleza 2040 enunciou a tendência crescente do déficit atuarial e financeiro do sistema de previdência como sendo o principal desafio das finanças públicas do município. Isto exige que se faça um plano de equacionamento e equilíbrio

financeiro que garanta a capacidade de gasto e investimento público, tendo em vista a tendência de aumento no déficit previdenciário do município.

Verificou-se também uma desaceleração nas receitas – entre 2012 e 2013 – ocorrendo em virtude de alterações na lei orçamentária do município em 2012, aliada com renúncias fiscais, cujo objetivo era o de estimular tanto a permanência de instituições corporativas na cidade quanto à atração de grandes empreendimentos, impactando diretamente na queda de arrecadação de receitas para o pagamento da previdência. Como exposto anteriormente, diversos fatores podem influir na geração de receitas do município, assim como nas suas despesas.

Gráfico 1 - Receita destinada à previdência x despesa previdenciária e resultado financeiro, em valores correntes (R\$ 1.000)



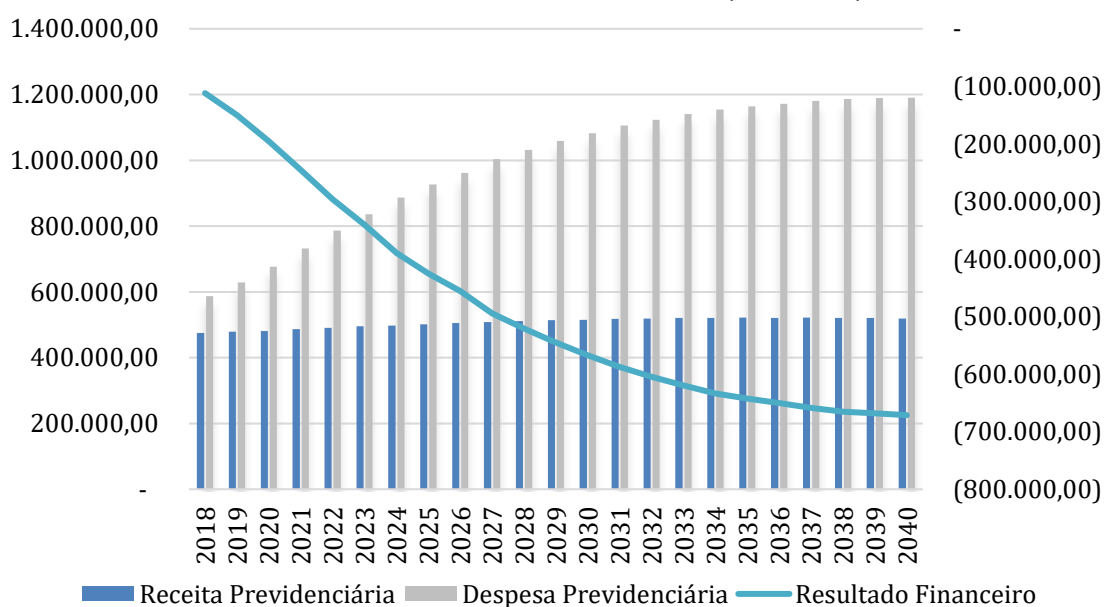
Fonte: FORTALEZA (2016c).

Eventuais transformações na previdência devem alicerçar uma evolução equilibrada de receitas e despesas para se manter o crescimento sustentado da cidade. Desta forma, a partir das informações das leis orçamentárias anteriores, é necessária a verificação dos resultados do exercício financeiro entre receita e despesa previdenciária para que se avaliem os impactos trazidos por um eventual déficit previdenciário para o município. Sabendo que o próprio Plano Fortaleza 2040 não concede nenhuma alternativa ao déficit previdenciário aqui verificado em um horizonte de curto e médio prazo, a execução do Plano Diretor, assim como o alcance efetivo das metas por ele estabelecidas, paira sob o que pode se chamar de “uma caminhada a um denso nevoeiro”: percorre-se um lugar onde é

absolutamente difícil enxergar o caminho a ser trilhado, especialmente quando se observa que a tendência de aumento no déficit previdenciário segue acentuada e sem nenhuma previsão para uma inversão de tendência.

O cenário é bastante pessimista acerca da evolução do déficit previdenciário de Fortaleza. Com balanço negativo a partir do ano de 2014, a tendência deste déficit é passar a casa dos 500 milhões de reais a partir de 2027, chegando em 2040 – ano final do Plano Diretor – com viés negativo, próximo de ultrapassar a quantia de um bilhão de reais de dívida somente em gastos previdenciários. Pelo fato de a receita previdenciária não cobrir este valor, outras receitas municipais têm de ser alocadas para cobrir os gastos previdenciários, impedindo que haja uma garantia de sustento na capacidade de investimento do município no longo prazo.

Gráfico 2 - Receita versus despesa previdenciária e resultado financeiro (eixo direito) até 2040, em valores correntes (R\$ 1.000)



Fonte: FORTALEZA (2016b).

O valor orçado para a gestão do plano também sofreu consideráveis cortes que, associado ao choque financeiro na capacidade de investimento do município, impede que o plano diretor municipal possa alcançar resultados plenos, ao qual se propõe. A necessidade de uma drástica alteração no sistema de previdência torna-se cada vez mais impreterível, especialmente em se tratando de um ente subnacional com a dimensão de Fortaleza e de sua importância para seu estado, para as populações

municipal e estadual, e para a expansão da renda estadual, visto também que o município é beneficiado por grandes volumes de repasses institucionais federais e estaduais.

Torna-se então fundamental uma análise econômica aplicada ao sistema de previdência municipal para ser possível concluir sobre a sustentabilidade de seus gastos e assim garantir o compromisso assumido pelo setor público para execução do Plano Diretor, especialmente no que se refere à execução de obras públicas de Infraestrutura, o que impacta diretamente toda a Região Metropolitana⁵ de Fortaleza e o respectivo desenvolvimento regional.

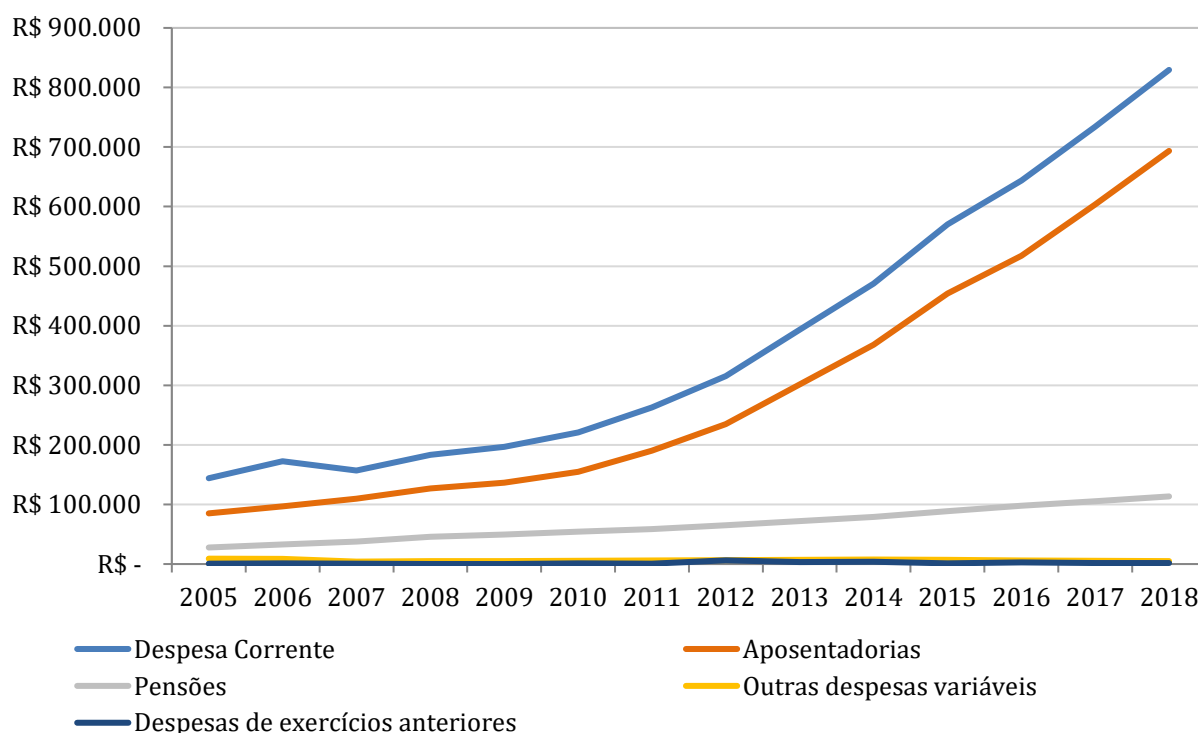
4 Dados, metodologia e estimação dos determinantes do déficit previdenciário municipal de Fortaleza

Para analisar com clareza e precisão a trajetória passada e futura (via projeção) da dívida previdenciária do município de Fortaleza optou-se por estimar esses valores via modelagem econométrica. Inicialmente, verificou-se o comportamento das variáveis que serão aqui empregadas, coletadas através do Portal da Transparência do município, nas leis orçamentárias e no Balanço Municipal de Fortaleza, entre os anos de 2005 e 2018. Após isso, propõe-se o modelo a ser empregado para estimação dos parâmetros, seguido por testes de adequação de modelo e, finalmente, os resultados dos respectivos parâmetros. Junto a isso, esboçou-se gráficos de precisão e desempenho futuro de cada um dos parâmetros estimados, de forma que seja possível uma avaliação do comportamento pósterio destas variáveis.

Estas variáveis (componentes do déficit previdenciário) foram escolhidas tendo em vista o peso exercido na composição total do gasto relativo ao sistema de previdência municipal. Ao se verificar as informações desta conta percebe-se que o peso maior do déficit previdenciário de Fortaleza é principalmente formado pela conta de “aposentadoria do servidor municipal”, seguida da conta de “pensões”.

⁵ Uma característica do município de Fortaleza e de sua região metropolitana é a centralidade administrativa independente de cada um dos municípios, o que faz que cada decisão seja tomada unilateralmente, havendo poucas evidências de cooperação intermunicipal. É comprovado que o federalismo com ênfase no município, dado pela Constituição Federal, é vantajoso para os municípios brasileiros, mas sua fragmentação excessiva, no âmbito metropolitano, pode ser prejudicial (FURTADO, 2018).

Gráfico 3 - Composição da despesa previdenciária até 2018, valores correntes (R\$ 1.000)



Fonte: Elaboração Própria, com base em FORTALEZA (2017b).

A partir das informações expostas pelo Gráfico 3, estruturou-se a equação da despesa corrente previdenciária da seguinte forma:

$$DespCorr = \beta_1 Apos + \beta_2 Pens + \beta_3 OutD + \beta_4 DAnt \quad (1)$$

$$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4 > 0$$

Onde *DespCorr* é a despesa corrente com previdência do município; *Apos*, despesas com aposentadorias e reformas; *Pens*, despesas com Pensões; *OutD*, outras despesas variáveis e *DAnt* refere-se as despesas de exercícios anteriores. A variável dependente é justamente a despesa corrente com a previdência municipal. Os demais parâmetros foram os que, segundo as LDOs e LOAs investigadas anteriormente, despontam como os maiores fatores de expansão da despesa previdenciária de Fortaleza. Existem outras contas que compõe a despesa previdenciária, mas estas foram descartadas tanto pelo seu baixo impacto na composição agregada quanto pelo fato de que muitas variáveis dependentes podem comprometer o modelo ao reduzir os graus de liberdade das estatísticas de inferência. Assim, os valores de “outras despesas variáveis” referem-se a ressarcimentos, sentenças judiciais, obrigações patronais e correções, colocadas na mesma base.

A finalidade deste procedimento é mensurar a elasticidade – ou seja, a sensibilidade do déficit em relação à respectiva conta – que cada uma delas causa ao déficit previdenciário do município, de

forma a elencar os parâmetros que merecem atenção especial tanto para questões de reforma previdenciária quanto por medidas de contenção de gastos neste segmento da dívida municipal.

4.1 Estimação do déficit previdenciário corrente

Em se tratando do método de estimação, muito embora o tradicional método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) seja o modelo que resultaria em melhores estimadores e parâmetros, assim como consistência nos erros, chegou-se à conclusão – após testes prévios – de que não seria possível adotá-lo por problemas de autocorrelação e heteroscedasticidade, resultantes de características não estacionárias da série, o que comprometeria a eficiência das previsões que esta seção se propõe. Para verificar esta situação, aplicou-se o teste ADF (*Augmented Dickey Fuller*), cuja proposta é confirmar a existência de tendências nas séries. A Tabela 1 mostra que as séries são estacionárias com uma ordem de diferenciação igual a 2 (ou I[2]). Desta forma, descarta-se o uso de MQO como método de estimação do modelo.

Tabela 1 - Teste ADF modelo 1 com I=2

Variável	Equação	p-valor assintótico	Estatística de teste
<i>DespCorr</i>	Com constante	0,9995	tau = 1,57257
<i>DespCorr (2)</i>	Com constante	0,05341***	tau = -2,83503
<i>Apos</i>	Com constante	0,996	tau = 2,36457
<i>Apos (2)</i>	Com constante	0,04598**	tau = -0,932059
<i>Pens</i>	Sem constante	0,9999	tau = 13,2036
<i>Pens (2)</i>	Sem constante	0,0001*	tau = -5,15707
<i>OutD</i>	Sem constante	0,3069	tau = -0,946844
<i>OutD (2)</i>	Sem constante	0,0001*	tau = -8,23903
<i>DAnt</i>	Sem constante	0,02127**	tau = -2,39425
<i>DAnt (2)</i>	Sem constante	0,0001*	tau = -6,8993

Fonte: Elaboração própria.

Notas: O teste ocorreu comparando-se a série normal e uma diferenciação de grau 2, uma vez que em grau 1 a série dependente ainda seria não estacionária. Os valores de significância são (*) para 1%, (**) para 5% e (***) para 10%.

Após a testagem com diversos modelos alternativos, optou-se pelo uso de um método ARIMA (*Autoregressive Integrated Moving Average*), seja por sua proposta de realizar projeções eficientes, seja pela característica de diferenciação das séries. Os modelos por ARIMA são ajustados aos dados da série temporal para prever pontos futuros na série, aplicados em casos que os dados mostram evidências de

não estacionariedade⁶, como mostrado na Tabela 1, em que a diferenciação corresponde à parte integrada do modelo. Uma série não estacionária integrada de ordem d, isto é, $Y_t \sim I[d]$, segue um modelo de autorregressão integrado por médias móveis de ordem (p, d, q), ou modelo ARIMA (p, d, q), quando:

$$\varphi(L)\Delta^d Y_t = \theta(L)\varepsilon_t \quad (2)$$

Onde p e q são as respectivas ordens dos polinômios $\varphi(L)$ e $\theta(L)$, respectivamente os componentes autorregressivos e de média móvel. O símbolo ε é o fator para um ruído branco, e d é a ordem de diferenciação. Usando as séries aqui estabelecidas, aplicou-se a segunda diferença em todas as séries, e testes de autocorrelação parcial e total indicam que os parâmetros do componente autorregressivo e de média móvel é [1] para ambos.

Nesta seção, a estimação será feita com base em dados de valores passados (a partir de 2005) até valores recentes (até 2018), para que seja possível verificar o estado corrente do déficit previdenciário de Fortaleza. Com base na Equação 1, e usando o método ARIMA de estimação, o modelo fica da seguinte forma:

246

Tabela 2 - Modelo 1 ARIMAX (1,2,1), variável dependente: $(1-L)^2$ despesa corrente com previdência

Parâmetros	Coefficiente	Erro Padrão	p-valor	Sig.
φ_1	-0,7249	0,312132	0,0202	**
θ_1	-1,0000	0,241608	<0,0001	***
Aposentadorias e Reformas	1,0362	0,0645498	<0,0001	***
Pensões	1,5677	1,13533	0,1673	-
Outras despesas variáveis	0,5021	0,942999	<0,0001	***
Despesas de exercícios anteriores	0,5177	0,586455	0,3773	-
Média Var. dependente	5588258	D.P. Var. dependente	23496343	
Média de inovações	-3210655	D.P. das inovações	4619918	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Usaram-se as observações 2007-2018 (T = 12); estimado usando o filtro de Kalman (Máxima verossimilhança Exata); Variável dependente: $(1-L)^2$ Despesa Corrente com Previdência; Erros Padrão baseados na hessiana. Teste da normalidade dos resíduos com Estatística de teste: Qui-quadrado (2) = 11,6427 e p-valor = 0,00296368. Teste para ARCH de ordem 1 - Hipótese nula: efeito ARCH não está presente com Estatística de teste: LM = 9,38207 e p-valor = P(Qui-quadrado(1) > 9,38207) = 0,00219118.

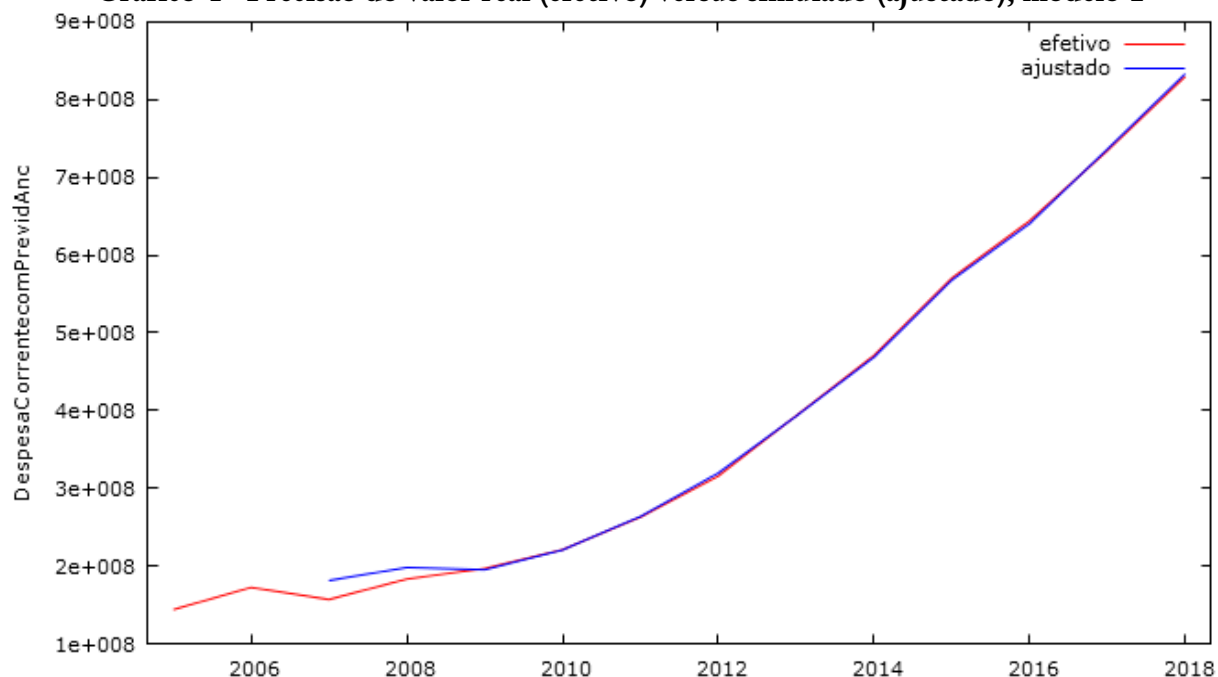
Sob as informações da Tabela 2 é possível constatar que apesar de a conta de aposentadoria possuir o maior peso no cálculo do déficit previdenciário, a conta de pensões é a que causa maior

⁶ O método de previsão aqui adotado é baseado na Metodologia Box-Jenkins. Neste caso, a previsão é uma generalização do método de previsão autorregressiva com resultados mais confiáveis que uma modelagem econométrica tradicional (BOX, JENKINS; 1976).

sensibilidade nos gastos agregados. Entretanto, há de se destacar que este valor não é estatisticamente significativo, ou seja, a possibilidade de sua ocorrência estar ligada ao seu desvio é alta, o que significa não haver relevância técnica deste parâmetro nessa regressão.

Por outro lado, embora apresente sensibilidade menor, a conta de “outras despesas correntes” possui significância estatística que, mesmo inelástica, é relevante para determinação dos resultados do modelo. A conta referente às “despesas de exercícios anteriores” é insensível à despesa corrente, ou seja, seu choque não é relevante para um aumento do déficit previdenciário municipal. Os valores de ϕ_1 indicam que a série é não estacionária, e θ_1 indicam significância do ajuste para os erros. Para testar a eficiência deste modelo, simulou-se graficamente o comportamento da variável em estudo e os respectivos valores gerados pela equação aqui elaborada.

Gráfico 4 - Precisão do valor real (efetivo) versus simulado (ajustado), modelo 1



Fonte: Elaboração própria.

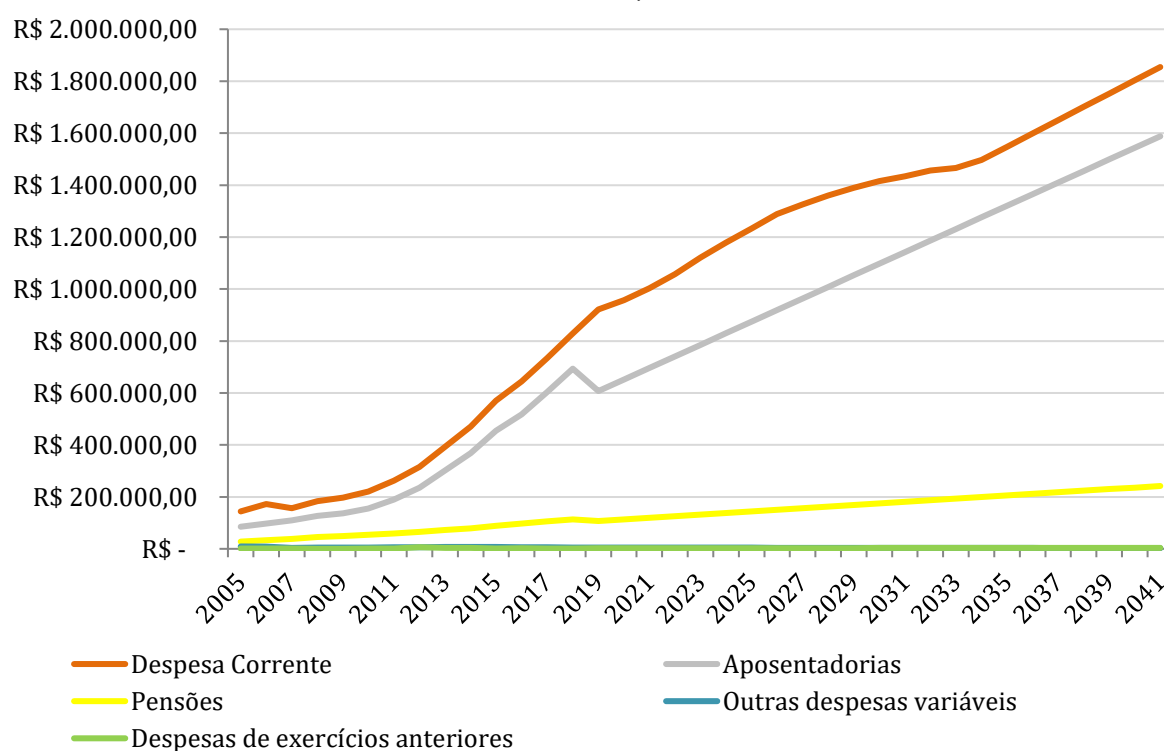
Nota: Simulação a partir de 2007, uma vez que com dois graus de diferenciação removeram-se as observações de 2005 e 2006.

O Gráfico 4 mostra que a construção e execução do modelo elaborado possui uma alta precisão para os valores verificados empiricamente nas leis orçamentárias. Este resultado é importante para a verificação do grau de impacto das variáveis em uma simulação para valores futuros.

4.1.1 Estimação do déficit previdenciário futuro

Como indicado anteriormente, uma grande vantagem dos modelos ARIMA é a possibilidade de realizar previsões. Com base no modelo da Tabela 2, e sob um grau de significância de 5%, estimou-se valores futuros com base na tendência de cada variável independente na série original. O valor da despesa corrente (variável dependente) foi baseado em estimativas da própria prefeitura. O objetivo neste caso é usar o modelo elaborado anteriormente para explicar os valores projetados pelas leis orçamentárias exploradas. O grau de confiança estabelecido é de 95%.

Gráfico 5 - Projeção do déficit previdenciário com base no modelo 1 de 2005 a 2041 (R\$ 1.000)



Fonte: Elaboração própria, com base em FORTALEZA (2017a).

Nota: Dados a partir de 2005 a 2018 usando valores empíricos apresentados nos Balanços Municipais destes anos. A partir de 2019, os valores foram simulados.

Observe que os valores simulados apresentam tendência semelhante ao que foi encontrado no Gráfico 3. A conta de aposentadorias, entre os anos de 2018 e 2019 sofre uma leve queda devido ao ajustamento entre os valores observados e os simulados. Confirma-se então o aumento do déficit previdenciário municipal, puxado pelas contas de aposentadorias e de pensões. Mantendo-se o método de construção do Modelo 1 (ajustado para valores futuros), calculou-se as estatísticas do teste ADF para verificação da estacionariedade da nova série.

Tabela 3 - Teste ADF modelo 2 com I=1

Variável	Equação	p-valor assintótico	Estatística de teste
DespCorr	Com constante	0,8438	tau_c (1) = -0,70473
DespCorr (1)	Com constante	0,0001*	tau_c (1) = -8,08273
Apos	Sem constante	0,9989	tau_nc (1) = 2,78936
Apos (1)	Sem constante	0,0001*	tau_nc (1) = -6,9634
Pens	Sem constante	0,97	tau_nc (1) = 1,53854
Pens (1)	Sem constante	0,0001*	tau_nc (1) = -10,1081
OutD	Sem constante	0,0452**	tau_nc (1) = -1,98462
OutD (1)	Sem constante	0,0001*	tau_nc (1) = -14,8173
DAnt	Sem constante	0,9784	tau_nc (1) = 1,69041
DAnt (1)	Sem constante	0,0001*	tau_nc (1) = -10,1975

Fonte: Elaboração própria.

Nota: O teste ocorreu comparando-se a série normal e uma diferenciação de grau 2, uma vez que em grau 1 a série dependente ainda seria não estacionária. Os valores de significância são (*) para 1% e (**) para 5%.

Diferente do que ocorrera no teste ADF apresentado na Tabela 1, houve a necessidade de somente um grau de diferenciação, e neste caso a ordem é 1 (I[1]) para que as séries sejam estacionárias. Da mesma forma, analisou-se as funções de autocorrelação parcial e total que indicam que o parâmetro AR e MA serão, também, de grau 1. Assim sendo, a estimação final do modelo 2 se apresenta conforme a Tabela 4.

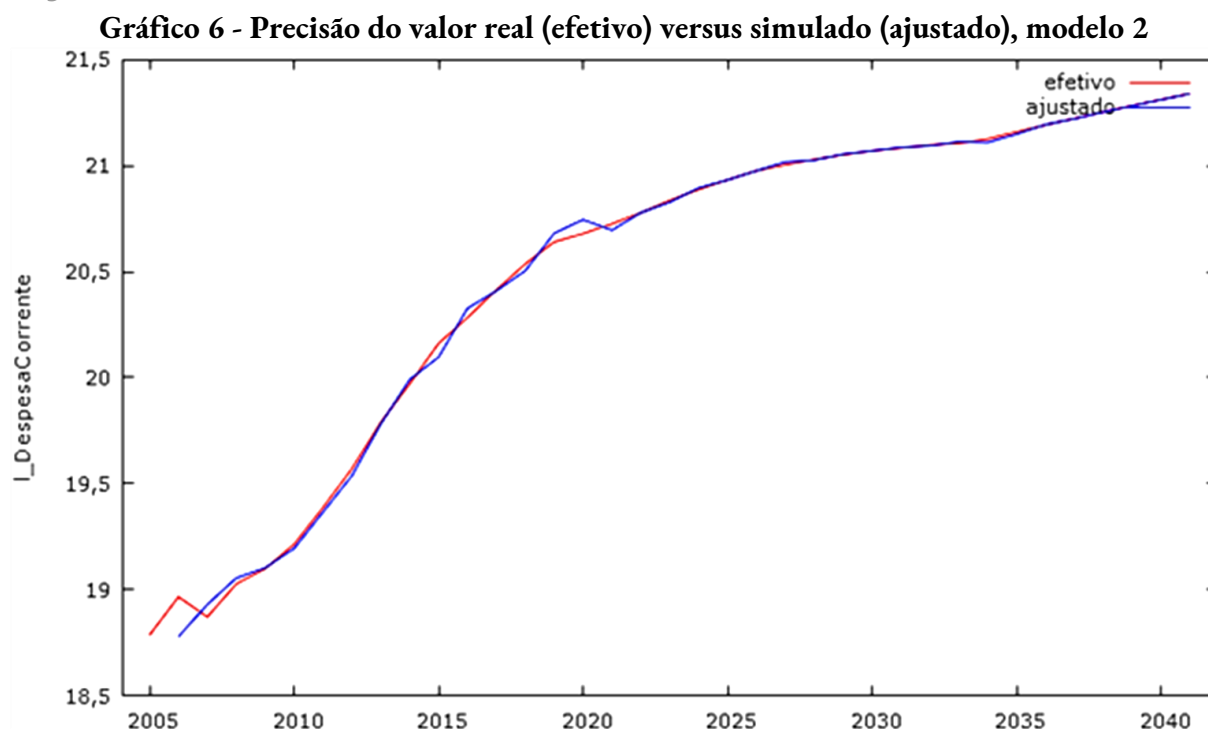
Tabela 4 - Modelo 2 ARIMAX (1,1,1), variável dependente: (1-L) despesa corrente com previdência

Parâmetros	Coefficiente	Erro Padrão	p-valor	Sig.
φ_1	-0,0996762	0,400748	0,8036	-
θ_1	1,00000	0,226538	<0,0001	***
Aposentadorias e Reformas	0,547934	0,167730	0,0011	***
Pensões	0,142207	0,349665	0,6842	-
Outras despesas variáveis	0,295304	0,0325895	<0,0001	***
Despesas de exercícios anteriores	0,00522150	0,00290615	0,0724	*
Média Var. dependente	-0,004807	D.P. Var. dependente	0,119861	
Média de inovações	-0,001345	D.P. das inovações	0,023809	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Usaram-se as observações 2006-2041 (T = 36); estimado usando o filtro de Kalman (Máxima verossimilhança Exata); Variável dependente: (1-L) d_d Despesa Corrente com Previdência; Erros Padrão baseados na hessiana. Teste da normalidade dos resíduos: Hipótese nula: o erro tem distribuição Normal com Estatística de teste: Qui-quadrado (2) = 6,20027 e p-valor = 0,0450432. Teste para ARCH de ordem 1 - Hipótese nula: efeito ARCH não está presente com Estatística de teste: LM = 1,32232 e p-valor = P (Qui-quadrado (1) > 1,32232) = 0,025018.

Antes de concluir sobre o modelo acima, é importante verificar visualmente a precisão do modelo através de seu gráfico de ajuste para ser possível verificar a trajetória dos valores simulados.



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Simulação a partir de 2006, uma vez que com um grau de diferenciação removeu-se a observação de 2005.

250

Uma vez que se trata de uma projeção baseada em valores simulados, seria natural que a precisão deste modelo fosse menor. Neste caso, ainda existe a tendência de aumento contínuo da despesa previdenciária, o que já era previsto conforme o Gráfico 5. O parâmetro de “aposentadoria” segue sendo o maior (com significância estatística), mas observe que este assume um valor inelástico, assim como é verificado nas demais variáveis independentes. Isto ocorre tanto pela imprecisão de qualquer modelo projetado a longo prazo quanto pela distorção entre as observações projetadas e o valor observado pela projeção da prefeitura de Fortaleza. O parâmetro de “pensões” perde importância, enquanto o valor de “outras despesas variáveis” mantém um quociente relevante, embora ainda seja uma pequena parte do montante total do déficit.

5 Resultados

Os resultados apresentados permitem uma comparação ampla sobre os déficits presente e futuro da previdência municipal de Fortaleza. Comprova-se, para o período recente, que um choque direcionado nas contas de “aposentadorias” e “pensões” é claramente superior às demais, e isto ocorre pelo fato de sua composição no déficit previdenciário do município ter participação amplamente superior, assim como estas serem o fator de tendência das séries aqui estudadas. Por outro lado, no

longo prazo, os parâmetros estimados diminuem substancialmente. A conta de “aposentadoria” ainda é a predominante, com maior elasticidade frente às demais, muito embora sua característica seja de inelasticidade, ou seja, seu valor é menor que um (não negativo), levando a uma menor sensibilidade na derivação das contas previdenciárias municipais.

Observe que no longo prazo, a conta de “pensões” possui menor influência. Isto pode ter duas explicações. A primeira se refere ao método de projeção, feito pela metodologia *Box-Jenkins*, cuja previsão se baseia no ajuste de modelos ARIMA. Seu valor foi “achatado” no futuro tendo em vista a sua tendência. A segunda explicação vem do lado empírico, visto que se supõe que o crescimento da conta de ‘pensões’ seja rígido no longo prazo e, evidentemente, terá um impacto menor no déficit. O contrário ocorre com a conta de “outras despesas variáveis” que no longo prazo torna-se maior.

Um ponto fundamental a ser levantado reside no fato de que os parâmetros aqui encontrados podem ser usados como base para a elaboração de índices que mostrem o desgaste do modelo previdenciário adotado atualmente pelas prefeituras municipais. A busca pelo equilíbrio fiscal passa necessariamente por uma reestruturação da despesa pública, nas diversas esferas de gastos, onde ferramentas de *accountability* são imperativas para que haja uma conscientização para além da LRF. As estimações aqui realizadas são um bom complemento, assim como o método se mostra eficaz para o seu uso pelas instituições de planejamento ligadas às secretarias de finanças municipais.

6 Conclusão

Este trabalho se propôs a analisar os gastos públicos do município de Fortaleza, observando para isso os critérios estabelecidos pelo plano diretor de desenvolvimento municipal, intitulado Plano Fortaleza 2040. Para isto, foram apurados os gastos do município, assim como a previsão e a execução de suas receitas no corte temporal do exercício financeiro de 2017. Com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Fortaleza 2040, deu-se enfoque objetivo nos gastos municipais vinculados ao plano diretor para encontrar possíveis mazelas nas contas públicas municipais que possam ser tratadas com preocupação pelos órgãos de planejamento de Fortaleza para a plena execução dos objetivos estabelecidos pelo Plano Fortaleza 2040.

Dentre os estudos temáticos para a execução do plano, encontra-se o eixo “Finanças Públicas e Orçamento”, cujo objetivo é viabilizar financeiramente a execução do plano diretor, desdobrando-se

no Plano de Desenvolvimento Socioeconômico e no Plano Mestre Urbanístico, partes fundamentais para garantir um desenvolvimento econômico continuado da cidade e da região.

Após a apuração das contas através do Plano Plurianual municipal 2014-2017 – e sua respectiva avaliação – e da LOA 2017, LDO 2017, do Balanço Municipal de 2017, e da lei que institui o Plano Fortaleza 2040, constatou-se uma queda nos gastos planejados para gestão e execução do programa logo após sua implantação pela prefeitura municipal, mesmo que esta esteja prevista no orçamento do exercício financeiro, aprovada pelo Legislativo local. Isto pode afetar diretamente a aplicação de políticas públicas que o plano se propõe a executar. Ao investigar as contas por categorias do orçamento e das receitas do município, suspeitou-se de um gasto excessivo com pessoal e encargos sociais, o que implicou em uma pesquisa sobre as categorias econômicas que o compõe até chegar-se ao balanço da previdência municipal. Uma vez averiguado esse balanço, reconheceu-se que estas contas especificamente podem ser um fator que irão impedir a execução do plano diretor do município no longo prazo, uma vez que as receitas de outras categorias deverão suprir o déficit previdenciário municipal. Isto, por sua vez, influi diretamente na capacidade de investimento do município, o que prejudicará o alcance dos objetivos estabelecidos pelo plano.

252

Dessa forma, a recomendação e a conclusão maior deste trabalho é a de afirmar sobre a necessidade de que se estanque o déficit previdenciário do município a partir das contas estimadas como significantes, seja por redução nos gastos, seja por expansão das receitas. Ademais, o problema da informalidade é latente em Fortaleza, o que indica que uma possível solução para ampliação da receita seria aumentar a base de contribuição com programas de incorporação dos trabalhadores do mercado informal, aliado também a medidas de expansão da poupança produtiva. Além disso, o debate recente de reforma no sistema de previdência nacional – que afetaria consequentemente os agentes subnacionais – surge como uma oportunidade plausível para um planejamento financeiro das finanças públicas da capital cearense. Ressalta-se que estas reformas devem ter um caráter progressivo, inclusivo e redistributivo, de forma que se garanta justiça social à população fortalezense.

Dado que o Plano Fortaleza 2040 já se encontra estabelecido e possa trazer muitos benefícios para a cidade, o problema acima referido será um desafio a ser enfrentado pelas próximas gestões do município. Além disso, existem outras cidades e estados do país cujo cenário aqui colocado é bastante

semelhante, de onde o esforço aqui realizado será de grande utilidade para o diagnóstico e avaliação deste contexto, servindo de referência para as medidas que porventura sejam adotadas para tratá-lo.

7 Referências

AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. Carga Tributária no Brasil: redimensionada e repensada. **Revista CIAT**, v. 40, n. 2, p. 1-16, fev. 2016.

AMARAL FILHO, J. do. **Princípios do federalismo**: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, P. F. et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES. p. 304-327. 2014.

ANDERSON, G. **Fiscal Federalism**: A Comparative Introduction, OUP Catalogue, Oxford University Press. 2009.

BOVO, J. M. O conceito de capacidade de poupança própria na análise das finanças municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 110-114, dez. 1993.

BOX, G. E. P.; JENKINS, G. M. **Time series analysis**: forecasting and control. Revised Edition. San Francisco: Holden-Day. 1976.

253

BOX, G.E.P.; PIERCE, D.A. Distribution of residual autocorrelations in autoregressive-integrated moving average time series models, **Journal of the American Statistical Association**, v.65, n.32, p. 1509-1526. 1970.

BRAGA, R. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento** (Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP), Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 15-20. 1995.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico. 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Brasília, 10 julho de 2001.

BRASIL. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília. 2015.

BRASIL. **Portaria Interministerial No 163 de 4 de maio de 2001**. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e; Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília. 2001.

BRASIL. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**, do Ministério de Orçamento e Gestão – DOU de 15.4.99 Brasília. 1999.

CEARÁ. **Constituição Estadual**, de 5 de outubro de 1989. Capítulo X - Da Política Urbana, arts. 288 a 302, que estabelece o conteúdo do Plano Diretor Municipal, diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, e divisão de competências estado-município. Fortaleza. 1989.

FORTALEZA. **Avaliação do Plano Plurianual 2014-2017**. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza. 2017a.

FORTALEZA. **Detalhamento do Plano Diretor Fortaleza 2040**: Plano Diretor Municipal. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza. 2016a.

FORTALEZA. **Lei nº 10.095, de 27 de setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza, para o quadriênio 2014/2017**. Fortaleza. 2013.

FORTALEZA. **Lei nº 10.471, de 09 de junho de 2016. Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Fortaleza**: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2017, e dá outras providências. Fortaleza. 2016b.

FORTALEZA. **Lei nº 10.554, de 28 de dezembro de 2016. Lei Orçamentária Anual do Município de Fortaleza 2017**. Fortaleza. 2012.

FORTALEZA. **Plano Fortaleza 2040**. Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza. 2016c.

FORTALEZA. **Prestação de Contas do Município de Fortaleza**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza. 2017b.

FREITAS, C. E. de; PAES, N. L. **Impactos Econômicos da Reforma Previdenciária**: Limites da PEC 287/2016. In: PRÊMIO SEFIN 2017, Brasília. Monografia do Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 2017.

FURTADO, B. A. **Alternativas de Distribuição Fiscal**: modelando o caso das regiões metropolitanas. In: PRÊMIO SEFIN 2018, Brasília. Monografia do Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 2018.

GARSON, S. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas**: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios. Porto Alegre, RS: Editora Fi. 2018.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 249p. 2009.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.; GARSON, S. **Finanças Públicas**: Teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2016.

KOHLER, R. **A Relação Poupança-Investimento na Economia Local**. In: XVIII JORNADA DE PESQUISA, **Relatório técnico-científico**. Ijuí: Unijui. p. 1-5. 2013.

MUSGRAVE, R. A. **The Theory of Public Finance**: A Study in Public Economy, New York: McGraw-Hill. 1959.

REZENDE, D. A; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p.255-271. 2007.

SOARES, M. M. Federação, Democracia e Instituições políticas. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 44, n. 1, p.137-216, jun. 1998.

STORPER, M. Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics. **Journal of Economic Geography**, v. 11, n. 2, p.333-346. 2010.

255

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Lei de Diretrizes Orçamentárias**: Manual de Elaboração. Coleção Simples Municipal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e comércio Exterior/BNDES. Rio de Janeiro. 2001a.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Lei Orçamentária Anual**: Manual de Elaboração. Coleção Simples Municipal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e comércio Exterior/BNDES. Rio de Janeiro. 2001b.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Plano Plurianual**: Manual de Elaboração, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Caixa Econômica Federal, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e comércio Exterior/BNDES. 2001 e 2ª edição. Rio de Janeiro. 2004.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM. p. 237-247. 1999.

Municipal Financial Assessment of Fortaleza under the Fortaleza 2040 Plan: challenges in subnational fiscal management

ABSTRACT: In view of the planning structure of subnational municipal agents to achieve long-term objectives, it is recognized that they face challenges that require them to combine urban development strategies that ensure municipal growth with the promotion of balanced public accounts. In attention to the importance of planning at the municipal level, this work aimed to ascertain the public finances of Fortaleza based on the guidelines brought by the Fortaleza 2040 Plan. A descriptive study was carried out, based on the expenses presented by the budget laws regarding the purposes established by this plan. Therefore, the tendency of accelerated growth of the municipal social security deficit was verified. In order to improve the results of the expense calculation, the impact parameters of the current social security deficit were estimated, and a forecast model was proposed until the consolidation period of the plan. The results show that the reduction in expenses for the realization of the plan will be severely impacted by the result of the actuarial balance of Fortaleza.

KEYWORDS: Municipal Master Plan; Regional Fiscal Budget; Municipal Pension System.

Evaluación de las Finanzas Municipales de Fortaleza en el marco del Plan Fortaleza 2040: desafíos en la gestión fiscal subnacional

256

RESUMEN: En atención a la importancia de la planificación a nivel municipal, los gobiernos locales se encuentran con retos que les ocupan gradualmente con estrategias de desarrollo urbano que aseguren el crecimiento municipal con la promoción de cuentas públicas equilibradas. Este trabajo tuvo como objetivo conocer las finanzas públicas de Fortaleza a partir de las directrices traídas por el Plan Fortaleza 2040. Se ha realizado un estudio descriptivo, basado en los gastos presentados por las leyes presupuestarias en relación con los fines establecidos por el plan. Por lo tanto, se verificó la tendencia de crecimiento acelerado del déficit municipal de la seguridad social. Para mejorar los resultados, se estimaron los parámetros de impacto del déficit actual de la seguridad social y se propuso un modelo de previsión hasta el periodo de consolidación del plan. Los resultados muestran que la reducción de la dirección de los gastos para la realización del plan se verá gravemente afectada por el resultado del balance actuarial de Fortaleza.

PALABRAS CLAVE: Plan director Municipal; Presupuesto fiscal regional; Sistema Municipal de Pensiones.