Acertando as contas

Kalinka Iaquinto, do Rio de Janeiro

Gerir bem uma empresa tem estreita relação com o fluxo de caixa de que ela dispõe. Mais que isso, exige do gestor conhecimento sobre a real situação das contas e possíveis cenários futuros. A lição é básica, parece óbvia, mas não se adapta tão bem quando se fala da gestão dos entes federados. O orçamento — seja do país, de estados ou de municípios — é item fundamental para o planejamento de ações e políticas, assim como uma forma de comunicar à sociedade sobre quanto e em que está se investindo. Porém, não é assim que tem sido tratado já que pouco se discute a peça orçamentária.

O tema vem chamando atenção uma vez que, passado o ajuste fiscal do final da década de 1990, a forma como são pensadas as contas públicas tem sofrido críticas quanto à rigidez na alocação de verbas e também em relação aos desequilíbrios existentes nas diversas demandas por recursos. Aspectos que, na análise de economistas, dificultam investimentos e impedem que a execução orçamentária se adapte a mudanças necessárias. Um olhar mais atento leva à pergunta: o orçamento revela ou esconde todos os riscos?

Motivados por esse questionamento há grupos de economistas e especialistas em finanças públicas que defendem uma reforma orçamentária que priorize a transparência, com medidas regulatórias menos rígidas, de forma a dar mais liberdade a estados e municípios e capaz de incluir no processo, de maneira mais abrangente, a iniciativa privada, especialmente quando o assunto é oferta de crédito aos entes federados.

"Fizemos o ajuste fiscal em 1998, mas como todo remédio tomado por muito tempo, isso acaba gerando alguns efeitos colaterais", destaca Fernando Rezende, professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/Ebape). A ideia, aponta, é ter mais flexibilidade, de maneira a sair da armadilha de baixo crescimento em que a formatação orçamentária atual coloca o país: praticamente 90% dos recursos têm alocação definida previamente, já que há limitações constitucionais para gastos com áreas como saúde e educação. À rigidez das contas públicas somam-se prioridades antigas, apresentadas na forma dos restos a pagar, os quais consistem em um orçamento paralelo e embaralham toda a sistemática de execução orçamentária, de gestão pública e de previsibilidade dos gastos. O resultado é a falta, por parte do gestor, de conhecimento do próprio fluxo de caixa (veja a tabela).

Demandas

Como pontua Rezende, o orçamento fica atrelado a atender demandas com três vieses distintos: social, basicamente as demandas com saúde e educação; político, que diz respeito à execução de emendas parlamentares; e macroeconômico, a necessidade de os governos gerarem superávit primário para pagamento de dívidas. Três agendas que têm uma espécie de acordo de conveniência, o qual funciona muito bem quando a economia cresce a patamares acima dos 3%, contudo, desempenhos inferiores levam a um estressamento desse dito acordo.

"Com as passeatas, surge uma quarta exigência, a melhoria dos serviços públicos. Demanda que bate no ponto central: como melhorar a gestão pública? Porque, de fato, não parece faltar, para várias áreas, recursos", acrescenta Gabriel Leal de Barros, pesquisador da área de Economia Aplicada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV/IBRE), ao lembrar que os governos têm uma série de indexações que acabam engessando os orçamentos.

No caso do governo federal, por exemplo, 18% da arrecadação de impostos deve ser investida em educação. O que, em valores, dá um número bastante alto já que o Brasil é um dos países que têm a maior carga tributária. Dados do *site* Impostômetro mostram que no final de setembro a arrecadação tributária anual do país ultrapassava os R$ 1,137 trilhão. "Quando o governo adota medidas como as recentes reduções de IPI e IOF para tentar dinamizar a economia, há, em última instância, uma desoneração sobre impostos relevantes que afetam desde a arrecadação federal *per si*, as transferências a estados e municípios, e mesmo o volume de gastos com educação, por exemplo", avalia Barros.

Nesse cenário, preocupam debates no âmbito do Congresso Nacional que podem levar a maior engessamento do orçamento. Na esfera federal a atual discussão sobre a proposta de emenda

Com o aval da União, o volume de empréstimos no exterior, no primeiro semestre de 2013, teve um salto de quase 50% se comparado ao ano passado. Em abril de 2012 a dívida estava em US$ 12 bilhões e, no mesmo período deste ano, em US$ 19 bilhões

Restos a pagar

Período	Processados R$ (milhões)	Não Processados R$ (milhões)
12/2002	6.442.040,00	13.826.790,00
12/2003	9.490.877,00	22.888.794,00
12/2004	4.815.487,00	16.108.463,00
12/2005	5.447.921,00	32.848.223,00
12/2006	6.814.689,00	36.975.606,00
12/2007	6.902.152,23	52.603.195,55
12/2008	23.985.496,78	65.465.286,29
12/2009	21.795.959,44	89.454.132,50
12/2010	24.486.236,95	100.185.400,90

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Data de atualização: 2/9/2011.

"O governo federal reconheceu suas dificuldades para fazer investimentos e tem usado o espaço fiscal que a institucionalização da LRF permitiu para aumentar o limite de endividamento dos estados para investimentos"

Gabriel Leal de Barros

constitucional (PEC) que institui o orçamento impositivo, a qual obriga o governo a executar as emendas individuais dos parlamentares, é um tema que merece atenção. Na análise do economista do IBRE o conteúdo da PEC é irreal, uma vez que ao limite do teto de 1% da receita corrente líquida (RCL) do governo federal serão somadas outras despesas, o que fará com que apenas 15% do Orçamento Geral da União tenham caráter discricionário. "Os graus de liberdade das contas públicas e a inclusão dissipativa de distintas agendas bateu no teto. Não há mais espaço orçamentário para avançar nessas inclusões, ao contrário, é preciso rebalancear e rediscutir as demandas em face da restrição orçamentária", ressalta Barros.

À lista de preocupações somam-se as discussões em torno dos *royalties* do petróleo, das mudanças nas regras do ICMS, do novo pacto federativo e do Plano Nacional de Educação (PNE). Debates que no jogo político são, muitas vezes, utilizados como moeda de troca e como instrumento de pressão pelo Congresso Nacional junto ao Executivo, e que impactam todas as camadas e esferas da máquina pública.

"Vivemos um momento de incerteza, especialmente do ponto de vista da receita já que alguns estados devem perder recursos advindos do ICMS. Por isso, convivemos com os pisos nacionais que arrocham ainda mais a questão das finanças porque não temos recursos para estender para esse tipo de despesas. O que fazemos é apagar incêndios", reclama Célia Maria Silva Carvalho, presidente do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (Gefin). E completa: "Não se consegue planejar nem pensar em longo prazo. Vivemos um momento de incerteza no qual temos vários dificultadores e precisaríamos de uma certeza maior do Legislativo federal sobre o que teríamos em caixa para podermos ter uma boa gestão de finanças".

Afrouxar

A rigidez orçamentária que atinge as administrações estaduais e municipais é fruto das medidas adotadas no final da década de 1990, quando o governo federal teve de socorrer diversos entes em função das altas dívidas que haviam contraído. Engessamento que ficou maior no início dos anos 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e com o monitoramento das operações creditícias feito pelo Tesouro Nacional. O resultado é uma agenda que prioriza a geração de superávit primário para pagamento de custos fixos (e extremamente altos) em detrimento de investimentos.

Contudo, nos últimos anos, esse cenário vem mudando já que estados — e alguns municípios — têm buscado financiamento junto a bancos públicos nacionais e internacionais. Com o aval da União, o volume de empréstimos no exterior, no primeiro semestre de 2013, teve um salto de quase 50% se comparado ao ano passado. Em abril de 2012 a dívida estava em US$ 12 bilhões e, no mesmo período deste ano, em US$ 19 bilhões.

"O governo federal reconheceu suas dificuldades para fazer investimentos e tem usado o espaço fiscal que a institucionalização da LRF permitiu para aumentar o limite de endividamento

dos estados para investimentos, por exemplo, em infraestrutura", pondera Gabriel Leal de Barros, do IBRE.

Seja uma ação baseada na confiança do governo federal nos entes subnacionais ou mesmo um deslocamento da resolução do problema, o fato é que essa maior acessibilidade tem repercutido de maneira positiva junto a estados e municípios.

"Antes havia uma pecha de que pegar o dinheiro fora era não conseguir gerir suas finanças. Isso terminou com um fato inédito na história recente brasileira que foi a emissão internacional, sem garantia da União, suportada apenas pelo balanço do município e por boas práticas", avalia Renato Villela, secretário de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, ao lembrar o percussionismo do estado e da capital carioca não apenas em tomar empréstimos fora do país, mas também no que diz respeito à avaliação das finanças estaduais e municipais por agências de *rating*. Na análise do secretário, acende-se uma luz no governo federal no sentido de que os entes subnacionais têm potencial para lidar com transações como essas.

"Não faz sentido imaginar que num país com a sofisticação, não só do ponto de vista da estrutura produtiva, mas principalmente dos serviços financeiros, como o Brasil, não exista um mercado de subnacionais, desenvolvido com responsabilidade e que puna os que não se comportem bem e recompense os que se comportem", pondera Villela

É fato que ainda existem, entre os governos subnacionais que buscam financiamento, muitos que utilizam o dinheiro para pagamentos de custos fixos e para obras estruturais, mas o objetivo, defendem especialistas, é alterar esse quadro de maneira a dar mais autonomia aos entes federados. "As avaliações feitas por agências de *rating* e por bancos como o BID e o BIRD melhoram muito a gestão das administrações. Existem extremos, mas a sociedade pode regular isso", analisa o senador Lindbergh Farias, presidente da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal.

O parlamentar acredita que o momento é propício ao deslocamento dos financiamentos, hoje concentrados nas mãos da União — de 2008 para cá a presença do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido cada vez maior. Para tanto, reforça a importância de alterações no arcabouço legal. "Vivemos um momento de desaceleração econômica em que o governo, com relação a suas escolhas de isenções tributárias, teve dificuldade de fazer aportes de investimentos em estados e em obras importantes. É preciso tentar alterar a legislação no que se refere aos contratos da dívida, assim como é necessário ter mais clareza sobre os empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional", destaca.

"Vivemos um momento de desaceleração econômica em que o governo, com relação a suas escolhas de isenções tributárias, teve dificuldade de fazer aportes de investimentos em estados e em obras importantes"

Lindbergh Farias

Confiança

Uma maneira de fortalecer os governos subnacionais e criar esse mercado no Brasil passa também por análises feitas por bancos internacionais e agências de *rating*. A ideia que se tem é que a submissão das contas públicas a esses organismos modifica a política implementada pelos governos e isso acarreta, entre outras coisas, maior transparência e melhor gestão.

Para Maria Rita Gonçalves, diretora sênior da Fitch Ratings, o

"Quando olhamos para as despesas de capital e as necessidades de infraestrutura o que podemos dizer é que é positivo que os governos estaduais mostrem um bom nível de receitas próprias e um desempenho financeiro estável"

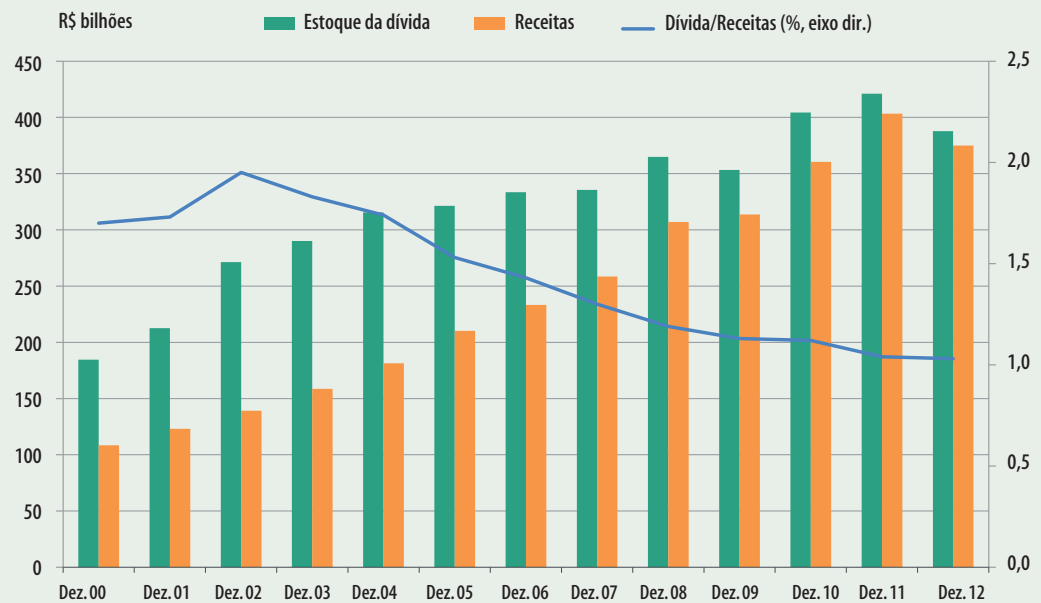
Alejandro Olivo

momento é de transição e evolução do perfil brasileiro. "Na América Latina e no Brasil esse tipo de avaliação tende a ganhar uma demanda crescente por motivos óbvios. Estamos claramente num momento de melhora do perfil creditício das unidades subnacionais, e num movimento de expansão creditícia de infraestrutura", lembra.

Com ela concorda Daniela Brandazza, diretora de Finanças Públicas da Standard & Poor`s. "Somos otimistas sobre a possibilidade de que se os governos locais brasileiros tiverem oportunidade de ampliar o processo de *rating*, podem melhorar o planejamento financeiro de longo prazo."

Mesmo em um cenário em que os governos estaduais e municipais continuam mostrando níveis e serviços da dívida relativamente altos, com baixas despesas de capital, a avaliação é de que o volume de receitas próprias soma pontos positivos. "Quando olhamos para as despesas de capital e as necessidades de infraestrutura o que podemos dizer é que é positivo que os governos estaduais mostrem um bom nível de receitas próprias e um desempenho financeiro estável, especialmente quando olhamos os resultados operacionais e as exigências de fluxo de caixa", destaca Alejandro Olivo, analista para América Latina e Canadá da Moody's.

Tendência da dívida



Fonte: Tesouro Nacional.

Mas alguns itens preocupam avaliadores e também credores. A transparência das contas públicas brasileiras ainda não é ideal e nem padronizada. Fora isso, há a preocupação com medidas que podem alterar o fluxo de caixa dos governos, tais como as discutidas pelo Congresso Nacional e outras que mereceriam maior atenção, como o caso do passivo previdenciário de longo prazo e que, alertam, precisa ser administrado de forma equilibrada.

"Estamos num momento em que a população brasileira está envelhecendo, a rentabilidade dos ativos garantidores que vão fazer frente a essas obrigações não é mais a mesma, então isso tende a ser um desafio que vai ganhar mais importância à medida que se caminha pra um ambiente de taxas de juros menores", destaca Maria Rita.

"O grau de transparência das contas públicas é fundamental. Crédito começa com confiança, para ambos os lados", pontua Adriano Mendes, do BNDES. E emenda: "Transparência tem a ver com dados".

Há forte defesa pela padronização do relatório dos dados no país. Analistas reclamam que valores relativos a precatórios e previdência raramente são relacionados e, quando o são, nem sempre acontece de maneira correta. Outro item que impede a análise, ressaltam, é o fato de que algumas administrações seguem a LRF enquanto outras se guiam pelas decisões dos Tesouros. "Temos que padronizar, corrigir e colocar no mínimo alguns conceitos", diz Mendes.

José Roberto Afonso, especialista em finanças públicas do IBRE, defende um sistema de dados fiscais sistematizado e comunicável, envolvendo estados, municípios, bancos credores e agências de *rating*. "O que se vê é que todos os envolvidos reclamam muito sobre o tempo que se leva avaliando os dados. Têm-se contas iguais apresentadas de formas diferentes. Diferentes entre governos ou diferentes ao longo do tempo", avalia. E, ao reforçar ser imprescindível que as administrações municipais dimensionem melhor a dívida pública, conclui: "As análises não têm de ser iguais, mas a massa prima pode ser igual".

Se de um lado muita coisa parece ir bem, por outro é inegável que arestas precisam ser aparadas. O momento parece ser ideal para que o país repense as questões orçamentária e fiscal sob pena de ver sua economia prejudicada ou crescendo junto a outros mercados. "Tivemos um governo muito intervencionista e demorou muito para a gente perceber que a fórmula não dava certo. A tolerância da sociedade e de mercados a experimentalismos, a intervencionismos excessivos, hoje é menor", alerta Zeina Latif, sócia da Gibraltar Consulting. Para a executiva, os próximos governos terão de promover uma mudança na agenda econômica do país. "É deixar a ideologia de lado e, por falta de opção, trilhar o caminho que se deve trilhar já que muita gente está de olho no país: agências de *rating*, mercado e ruas. Temos espaços e instituições mais sólidas para fazer essa correção de rumo", conclui.

"Tivemos um governo muito intervencionista e demorou muito para a gente perceber que a fórmula não dava certo. A tolerância da sociedade e de mercados a experimentalismos, a intervencionismos excessivos, hoje é menor"

Zeina Latif

O tema desta reportagem foi debatido em setembro nos seminários "Avaliação do risco de crédito dos governos estaduais e municipais", promovido pelo IBRE, e "Reforma orçamentária e gestão pública: para além do ajuste fiscal", pela Ebape.