

Sem contraparte

Estados buscam socorro financeiro, mas há pouco avanço em aprimorar a prestação de contas para um maior controle fiscal

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

No mês de setembro, estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste bateram à porta do ministro Henrique Meirelles buscando ajuda. O apelo foi contundente: sem o aporte de R\$ 7 bilhões – metade do valor demandado em pedido anterior – 14 deles ameaçavam decretar estado de calamidade pública, tal qual fez o Rio de Janeiro em junho, antes de receber uma ajuda de R\$ 2,9 bilhões para cumprir compromissos com as Olimpíadas. E se justifica. Apesar da deterioração da situação fiscal dos estados brasileiros não ser um fato novo, no decorrer deste ano uma apuração mais detalhada dos dados mostrou que o problema era mais grave do que se previa.

Parte dessa “surpresa” foi resultado da contabilidade criativa que vários estados passaram a adotar para encaixar a prestação de contas com gastos de pessoal dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – de 60% da receita corrente líquida (RCL) –, a partir do momento em que sua arrecadação se descolou do ritmo de crescimento das despesas. Vilma da Conceição Pinto,

pesquisadora da Economia Aplicada da FGV/IBRE, explica que a própria lei apresenta uma lista de gastos que podem ficar fora do cômputo da LRF, como indenização por demissão de servidores, ou despesas de inativos custeadas por arrecadação de contribuições de segurados. Conforme foi se aproximando do limite, entretanto, parte dos estados passou a dar novas leituras às exceções, excluindo total ou parcialmente despesas com inativos, aportes à Previdência, terceirizados, Imposto de Renda na Fonte, com apoio dos respectivos tribunais de contas, responsáveis pela aprovação dos relatórios de gestão fiscal. “Quando esses estados chegaram ao limite prudencial de gasto, de 57% da RCL, já deveriam ter adotado as medidas mais simples previstas na lei, como cortes na criação de novos cargos e horas extras, controle de aumentos salariais e de terceirizados, mas acabaram prorrogando essa situação”, diz.

Na primeira edição do *Boletim das finanças públicas dos entes nacionais*, lançada em maio deste ano, o Tesouro Nacional já alertava



para o problema que as diferenças metodológicas adotadas pelos estados traziam para o acompanhamento da situação fiscal de cada ente, o que também inviabiliza a comparação entre os mesmos. No relatório, o Tesouro aponta que, considerando gastos com ativos e inativos, o crescimento real das despesas de pessoal entre 2009 e 2015 apresentou mediana de 38%. No Rio de Janeiro, esse aumento foi o mais expressivo, de 70%, sendo que os inativos representam mais de 40% dessa expansão. No Piauí, os inativos também significaram mais da metade do aumento das despesas, e em Santa Catarina a participação de ativos e inativos na expansão dos gastos quase se equiparou. Para fazer esse cálculo, o Tesouro usou dados preliminares para 2015, e prevê divulgar uma versão revisada em outubro.

Outro levantamento, realizado pelo economista Pedro Jucá Maciel

Dados do Tesouro apontam que, considerando gastos com ativos e inativos, o crescimento real das despesas de pessoal entre 2009 e 2015 apresentou mediana de 38%

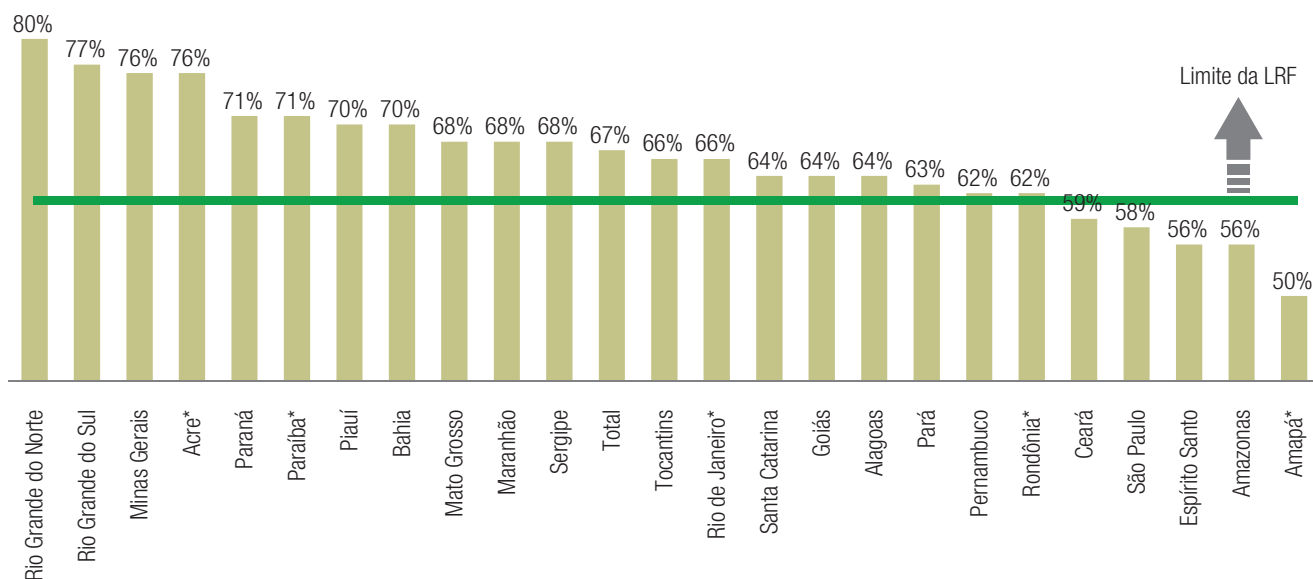
antes de assumir o cargo de subsecretário do Tesouro Nacional em julho, também buscou identificar o peso das despesas não computadas nos relatórios dos estados para chegar a uma estimativa mais próxima de sua real situação fiscal. Para o período de 12 meses encerrados em

abril deste ano, Maciel apontou que 20 estados estariam fora do enquadramento da LRF. No caso do Rio de Janeiro – que no relatório de gestão fiscal de 2015 declarou uma relação de despesa total com pessoal de 33,48% da RCL –, esse valor salta para 66%.

Mais transparência

Para reverter esse quadro, a recomendação expressa pelo Tesouro no boletim de maio foi a adoção das medidas previstas no Projeto de Lei Complementar 257/2016, que trata da extensão do prazo de refinanciamento das dívidas dos estados. No texto original, o projeto previa contrapartidas que iam de medidas de restrição a gastos – como proibição de reajustes salariais nos dois anos seguintes à assinatura do aditivo e instituição de regime de previdência complementar para o funcionalismo – à

Despesa com pessoal acumulada em 12 meses até abril/16 em % da RCL, incluindo despesas não computadas



*Estados que classificam parte das despesas de pessoal como custeio. Esses valores foram somados. Fonte: Siconfi/STN. Elaboração Pedro Jucá.

padronização de conceitos dessa classe de despesas. Ao passar pelo Congresso, entretanto, as 37 páginas do PLP foram reduzidas a 13, e as condicionalidades que focavam a disciplina fiscal desapareceram.

Ana Carla Abrão Costa, secretária da Fazenda de Goiás, defende a necessidade de revisão das regras. “Hoje trabalhamos com uma interpretação moldada dentro da conveniência de cada tribunal de contas, para enquadrar todos os poderes na lei. Mas não adianta eu declarar gastos de 59% da RCL se depois o cheque que eu preencho representa 76%”, afirma. “O argumento de que sob uma revisão todos estariam desenquadrados é querer esconder a verdade. Essa é uma agenda imprescindível e é possível fazê-lo, determinando uma regra de transição”, diz.

Para o secretário de Fazenda do Ceará, Mauro Benevides Filho, as contrapartidas retiradas do PLP 257 eram fundamentais no caminho do ajuste fiscal dos estados. “É preciso permitir que a população veja com transparência como está sendo usado o recurso público”, diz. E vai além. “A redução das despesas com o funcionalismo passa também por auditorias na folha de pagamento e medidas que possibilitem a retirada dos quadros servidores que não atingem o desempenho necessário para o exercício de um cargo público. Uma gestão mais focada em resultados e metas também se torna imprescindível para melhoria do serviço público”, diz. O secretário lembra que o agravamento dessa situação implicou perda de capacidade de investimento em muitos estados,

O caminho para a correção do comportamento fiscal dos estados está na ampliação do debate. É preciso ter mais clareza e precisão dos problemas

José Roberto Afonso, FGV/IBRE

item caro ao Ceará, que o governo buscou proteger através do corte de despesas (ver pág. 28).

Segundo dados preliminares do Tesouro, em 2015 os investimentos dos estados registraram redução de 38% em relação ao ano anterior. Isso, lembra Vilma, mesmo com o aumento do endividamento desses entes. “Graças em parte a um limite frouxo para concessão de garantias, até 2015 a União manteve certo ritmo de empréstimos, focando o estímulo a investimentos que mitigassem a trajetória recessiva da economia, mas esse crédito foi parcialmente desviado para custear compromissos obrigatórios”, lembra, agravando a situação fiscal dos estados.

Mesmo com o crescimento do coro a favor da revisão da LRF, entretanto, José Roberto Afonso, pesquisador associado da FGV/IBRE, defende que, mais do que mudar regras, é preciso mudar práticas. “Não falta lei. Sobra criatividade”, afirma. “Que garantia se tem

de que novas leis não receberão o mesmo tratamento? O principal problema é que justamente os órgãos públicos que deveriam analisar as contas (tribunais de contas), julgar as mesmas (assembleias legislativas), denunciar as irregularidades (ministério público) e julgar os crimes (tribunais de justiça), são justamente eles que mais tomaram iniciativa de fazer leituras heterodoxas das regras”, avalia.

Para Afonso, o caminho para a correção do comportamento fiscal dos estados está na ampliação do debate sobre o tema. “É preciso ter mais clareza e precisão dos problemas. E, nesse sentido, acho que os técnicos têm ajudado muito pouco para o debate”, diz. “Em que pese o Brasil ser dos países que mais publicam dados fiscais em todo o mundo, isso não tem se transformado em estudos e subsídios para o debate popular e político na mesma proporção do que foi publicado. Sobram insumos, mas faltam produtos.” Vilma, do IBRE, lembra que a própria LRF prevê instâncias de debate como o Conselho de Gestão Fiscal, que ainda não foi criado. “Ele integraria as três esferas de governo – federal estadual e municipal – que iriam monitorar o cumprimento de limites, propor aprimoramentos e padronizar dados”, diz. Em artigo publicado na edição de agosto, Afonso também destacou a criação de uma instituição fiscal independente (IFI) para fortalecimento desse arcabouço institucional, produzindo e divulgando análises sobre as contas públicas, colaborando para a ampliação e qualificação do debate fiscal. ■

Exemplo nordestino

A disparada das despesas correntes nos estados tem criado um entrave adicional à retomada do crescimento: a redução dos investimentos. Dados preliminares do Tesouro Nacional apontam uma queda nominal de 38,22% nos investimentos dos estados em 2015, em relação a 2014, variando de uma retração de 9% no Pará a 71% no Espírito Santo. No acumulado até o segundo bimestre de 2016, houve sinais de retomada, com 16 estados migrando para o campo positivo. Ainda assim, são tímidos, considerando a base de 2015.

Flavio Ataliba Barreto, diretor-geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), lembra que o investimento foi o grande propulsor da expansão econômica do estado na última década, quando o crescimento do PIB cearense superou a média nacional. Há vários anos o estado se mantém entre os quatro maiores investidores em termos nominais. “O Ceará, que representa cerca de 2% da riqueza brasileira, ficou no terceiro lugar entre os estados com maior investimento absoluto em 2015, perdendo apenas para São Paulo e Rio de Janeiro”, diz. Mauro Benevides Filho, secretário da Fazenda do Ceará, aponta que, em volume de investimentos em relação à receita corrente líquida, o estado ganhou a liderança nacional, com 16% em 2015, seguido por Rio de Janeiro, com 13%. “Isso só foi possível devido ao corte feito nas despesas correntes de aproximadamente

R\$ 400 milhões”, afirma. Ataliba descreve que esse investimento esteve voltado principalmente para infraestrutura, como nas áreas de recursos hídricos, com o Cinturão das Águas, ampliação de rodovias, e no Complexo Portuário de Pecém. Outro destaque foi a inauguração, em 2012, de um centro de convenções de 152 mil metros quadrados, entre os maiores do país, que estendeu a oferta de turismo da capital para o segmento de negócios. “Esse projeto impulsionou o investimento privado em novos hotéis, restaurantes e pousadas, demonstrando complementaridade com o esforço público”, afirma. No campo social, Benevides destaca a extensão do investimento do estado na requalificação do ensino fundamental, de competência dos municípios. Graças a esse esforço, ressalta, em 2015 o estado abrigava 77 das 100 melhores escolas públicas do Brasil nos primeiros cinco anos de ensino. Os dados são do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) relativos a 2015, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Segundo Benevides, grande parte do esforço de investimento do estado saiu de recursos próprios, principalmente do ICMS, graças ao aprimoramento da gestão fiscal ligado à adoção de novas tecnologias, em um investimento de R\$ 300 milhões. Entre as mudanças destaca-se a adoção de um sistema de pagamento



de tributo com cartão de crédito, aceito pelo Banco do Brasil e Bradesco, que tem beneficiado principalmente empresas com problema de fluxo de caixa no pagamento do ICMS. Outro investimento foi em um módulo fiscal eletrônico – em operação piloto em três redes comerciais, entre elas a de supermercados Pão de Açúcar e a de farmácias Pague Menos – que transmite a informação de venda para o governo no ato da compra, *online*, permitindo um controle diário da receita de ICMS. Para evitar evasão, desde 2011 o estado passou a investir em *scanners* de verificação de carga, que hoje totalizam sete distribuídos entre fronteiras e portos, além de um aparelho móvel semelhante aos fixos. Com esses equipamentos, o controle e a liberação de mercadorias são feitos através de um único centro de operação localizado na capital. Com isso, segundo o secretário, o estado conseguiu um ganho de arrecadação de R\$ 600 milhões desde o início da operação. “É uma produtividade que tende a se reduzir com o tempo, pois as tentativas de evasão passam a se reduzir. Mas também temos ganho no campo da segurança, inibindo a passagem de drogas”, diz.

Ataliba ressalta que, além das dificuldades inerentes da crise, com a queda geral do desempenho do setor de serviços – que corresponde a 74% da economia cearense – e uma redução de R\$ 425 milhões no repasse do Fundo de Participação dos Estados somente no acumulado de janeiro a julho deste ano em relação ao mesmo período de 2015, o estado ainda tem que mitigar o impacto da seca, “pelo quinto ano seguido, numa situação sem precedentes na história do estado”, afirma. O economista diz que a situação tem sido controlada graças a três décadas de investimentos para suportar longos períodos de estiagem e que permitem, por exemplo, a cultura de peixes em açudes para alimento da população e a cultura de frutas de boa adaptação ao semiárido, como o melão, que é exportado.

Para enfrentar problemas trazidos pela escassez de água, o Ceará também conta com apoio do Banco Mundial, sendo o único estado brasileiro a parti-

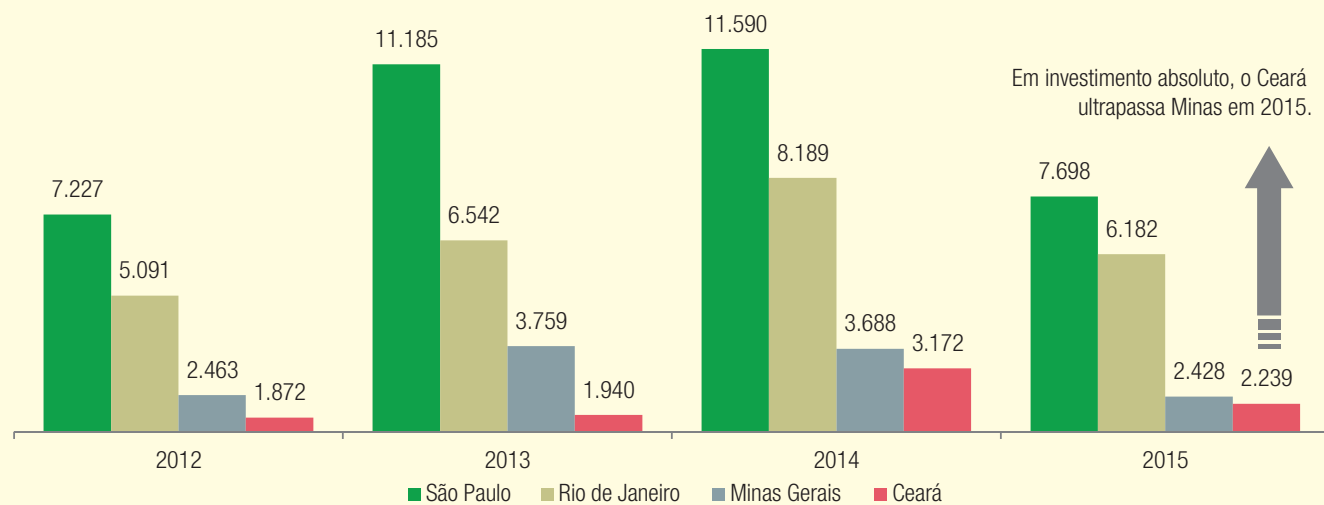
Em 2015 o Ceará
teve 77 das 100
melhores escolas
públicas do Brasil
nos primeiros cinco
anos de ensino,
segundo o Ideb

cipar do PrF (Program for Results), linha de crédito em que os desembolsos são condicionados ao desempenho. Criado em 2012, o PrF financia projetos em 27 países, sendo 12 na África e no Oriente Médio. No caso do Ceará, envolve empréstimos de R\$ 350 milhões no período de 2014 a 2017,

para financiar uma série de programas concentrados em três áreas: capacitação profissional, assistência à família – com foco no atendimento a crianças entre zero e 5 anos – e qualidade da água. “Além da escassez em si, o problema do baixo nível nos açudes dos rios é a pouca qualidade da água, devido ao alto grau de impurezas, que dificulta seu tratamento”, explica Ataliba. O economista afirma que o resultado do programa tem sido positivo e que o estado já prepara proposta para uma nova rodada de empréstimos em 2018. Segundo Ataliba, além da ajuda financeira, o programa foi benéfico por estimular o aperfeiçoamento das métricas de monitoramento dos programas, que já estavam previstos no Plano Plurianual, bem como sua continuidade com a mudança de gestão. “Mesmo com a transição de governo, pudemos garantir estabilidade ao planejamento realizado, já que a descontinuidade dos programas implicaria o cancelamento dos desembolsos”, conclui. (S.M.)

Com 2% do PIB nacional, Ceará é 4º maior em investimento

(em R\$ milhões)



Fonte: Tesouro Nacional, valores nominais.