

PANORAMA



FISCAL

**Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office**

Análise das finanças públicas do Estado
do Ceará no Segundo Quadrimestre de 2016

Carlos Eduardo dos Santos Marino
Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante
Francisco Arley da Silva Santos
Francisco Lúcio Mendes Maia
Germana Parente Neiva Belchior
Gerson da Silva Ribeiro

Ano 2, V. 7
Nov | Dez 2016



EDIÇÕES
FUNDAÇÃO SINTAF

A Série Panorama Fiscal é uma publicação bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Ofice), um centro de estudos e pesquisas instituído pela Fundação Sintaf e patrocinado pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf) e pela Associação de Aposentados Fazendários do Ceará (AAFEC) que se propõe a analisar de forma científica e independente a situação fiscal do Estado do Ceará e dos municípios cearenses.

Neste intuito, a Panorama Fiscal tem como objetivo principal realizar a análise histórica dos indicadores econômico-financeiros do Estado do Ceará, utilizando diversas fontes disponíveis, comparando os índices analisados com os mesmos indicadores de outras unidades federadas, contribuindo, assim, com a transparência e o controle social.

Análise das finanças públicas do Estado do Ceará no Segundo Quadrimestre de 2016

Carlos Eduardo dos Santos Marino ¹
Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante ²
Francisco Arley da Silva Santos³
Francisco Lúcio Mendes Maia⁴
Germana Parente Neiva Belchior ⁵
Gerson da Silva Ribeiro ⁶

¹ Doutor em Economia pelo CAEN da Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal Adjunto da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP/CAEN/UFC). Pesquisador do Office.

² Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

³ Graduando em Finanças pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

⁴ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

⁵ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora da Faculdade 7 de Setembro. Auditora Fiscal Jurídica da Receita Estadual do Ceará. Pesquisadora do Office.

⁶ Graduando em Finanças pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.



Diretoria Executiva

Alexandre Sobreira Cialdini
Diretor Geral
alexandre.cialdini@fundacaosintaf.org.br

Saulo Moreira Braga
Diretor Administrativo-Financeiro
saulo.braga@fundacaosintaf.org.br

Germana Parente Neiva Belchior
Diretora Técnico-Científica
germana.belchior@fundacaosintaf.org.br

Susie de Pontes Lima Marino
Diretora de Cidadania, Inclusão Social e Cultura
susie.lima@fundacaosintaf.org.br

Conselho Curador

Valéria Passos Brasil
Presidente
valeria.brasil@fundacaosintaf.org.br

Francisco Ozanan Bezerra de Moraes
1º Secretário
ozanan.moraes@fundacaosintaf.org.br

Lúcia de Fátima Dantas Muniz
2ª Secretária
lucia.muniz@fundacaosintaf.org.br

Fundação Sintaf
Rua Padre Mororó, 952 - Centro
CEP: 60015-220
www.fundacaosintaf.org.br
fundacao@fundacaosintaf.org.br

Fortaleza - Ceará - Brasil



**Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office**

A Série Panorama Fiscal, com idioma oficial a língua portuguesa, é uma publicação oficial bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office), instituído pela Fundação Sintaf de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cultural

Ano 2, V. 7, Nov | Dez 2016
Série Eletrônica disponível em:
fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal

Análise das finanças públicas do Estado do Ceará no Segundo Quadrimestre de 2016

Os conceitos e opiniões emitidos nesta Série são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião das instituições envolvidas.

Conselho Editorial

Alexandre Sobreira Cialdini
Carlos Eduardo dos Santos Marino
Francisco Lúcio Mendes Maia
Germana Parente Neiva Belchior
Saulo Moreira Braga

Responsabilidade Editorial

Edições Fundação Sintaf

Projeto Gráfico e diagramação

Rachel Lima - LocTab: Localização de Tablets e Desenvolvimento de Ideias

Revisão

Germana Parente Neiva Belchior

P195 Panorama Fiscal : Publicação do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office) / Fundação Sintaf. - v. 7 (2016) - . - Fortaleza-CE : Edições Fundação Sintaf, Nov./Dez. 2016.

Bimestral
Série eletrônica disponível em:
<http://fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal>
ISSN: 2447-8105.

1. Finanças públicas - Ceará. 2. Administração tributária.
3. Contabilidade pública. 4. Ceará - Indicadores econômicos.

CDU: 35

SUMÁRIO

1 Introdução	9
2 Receitas Correntes	10
3 Despesas Correntes	13
4 Receitas de Capital	16
5 Despesas de Capital	17
6 Resultado Primário, Dívida Pública e Capacidade de Investir com Recursos Próprios	20
7 Considerações Finais	23
8 Referências	24
Apêndice I - Glossário	25
Apêndice II - Notas Metodológicas.....	29

RESUMO

A crise fiscal das unidades federativas brasileiras, iniciada no final de 2014, permanece presente nos dois primeiros quadrimestres de 2016, provocando inclusive a insolvência de alguns estados da Federação. Alguns entes federados apresentam problemas estruturais, entretanto, a principal causa da crise é a redução das receitas derivada da retração da economia. Os ajustes realizados, objetivando ampliar as receitas e reduzir as despesas, ainda não foram suficientes para debelar a crise. O baixo nível de endividamento e a existência de capacidade de poupança permitem ao Ceará enfrentar com razoável tranquilidade a redução das receitas, entretanto, a restrição orçamentária pelo lado das receitas já impacta diretamente os investimentos, que permanecem elevados, mas foram significativamente reduzidos em 2015 e 2016. Diante deste cenário, este artigo discute a evolução dos principais indicadores da gestão fiscal do Estado do Ceará, no período compreendido entre o primeiro bimestre de 2012 e o quarto bimestre de 2016. Por meio de pesquisa de natureza predominantemente quantitativa, com base nos relatórios fiscais publicados nos portais das unidades federativas e no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, os dados são analisados de forma descritiva e comparada. O ensaio conclui que as despesas do Estado do Ceará têm forte correlação com respeito ao nível de preços, fazendo com que ajustes fiscais voltados para a redução de despesas atinjam principalmente os investimentos. Diferentemente de outras unidades federativas, os gastos com pessoal não apresentaram crescimento real no período estudado, tendo sido registrado inclusive decréscimo real em 2016. Diante disto e sem menosprezar políticas que busquem uma maior eficiência no gasto público, a superação da crise fiscal exige a adoção de políticas públicas voltadas para a elevação da receita, em especial, uma melhor gestão da administração tributária e a revisão de incentivos e benefícios fiscais ineficientes concedidos ao setor produtivo.

PALAVRAS-CHAVE

Finanças Públicas; Crise Fiscal; Contabilidade Pública; Estado do Ceará.

ABSTRACT

The Brazilian states tax crisis that started in late 2014 is still intense in the first half of 2016, causing even insolvency of some states of the Federation. Some federal agencies have structural problems, but the main cause of this crisis is the revenue reduction as a result of the economy retraction. The adjustments to increase revenues and minimize expenditure were not enough to solve the crisis. Although severely affected, Ceará is one of the states with better tax balance due to low debt rating and existing savings. However, the revenue reduction is having strong impact in investments, which were significantly reduced in 2015 and in the first half of 2016. In this scenario, this article discusses the evolution of the main tax management ratings of the State of Ceará in the first half of 2016. When possible, the results are compared with the same ratings of other federal units. Furthermore, there is a long-term analysis regarding some ratings in the past 15 years. Through predominantly quantitative research, based on tax reports published in the websites of federal units and the National Treasury Secretariat of the Ministry of Finance, the data is analyzed in a descriptive and comparative manner. The essay concludes that the expenditure of the State of Ceará are strongly related to price ratings, resulting in tax adjustments that reduce expenses and affect mainly investments. Until the resumption of economic growth, facing this situation requires public policies to increase revenue focusing on efficient public expenditure. In particular, improvement of active debt management and revision of tax benefits and tax incentives granted to the productive sector.

KEYWORDS

Public Finance; Fiscal Crisis; Public Accounting; State of Ceará.

1 INTRODUÇÃO

Desde 2014, os indicadores relativos à gestão fiscal das unidades federativas brasileiras apresentam sensível deterioração. A recessão econômica brasileira, iniciada no segundo trimestre de 2014, impacta negativamente as receitas próprias dos estados e em maior intensidade, devido a desonerações tributárias, as transferências recebidas da União. Por outro lado, o crescimento da inflação em 2015 pressionou os gastos públicos estaduais que são rígidos e têm forte correlação com o nível de preços da economia.

No caso específico do Ceará, os efeitos negativos da crise econômica só foram efetivamente observados a partir do segundo semestre de 2015, entretanto, sinais de mudanças estruturais nas finanças públicas do Estado podem ser observados desde 2012. Em 2015, o Ceará realizou um ajuste fiscal, reduzindo as despesas de custeio e incrementando as receitas próprias. Neste momento, aproveitando o baixo nível de endividamento, o Ceará busca alongar sua dívida pública e, conseqüentemente, reduzir seu custeio.

Neste momento, tramita no Congresso Nacional proposta do Governo Federal de renegociação das dívidas estaduais com a União, com alongamento do prazo e estabelecimento de período de carência. Além desta proposta legislativa, o Congresso Nacional analisa a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 55/2016, que, em linhas gerais, impede que a União, salvo algumas exceções, aumente suas despesas primárias. Essas alterações normativas, se efetivadas, não terão impacto positivo sobre o Estado do Ceará, uma vez que as dívidas do Estado do Ceará com a União são mais recentes e não incluídas entre as que serão repactuadas. Por outro lado, a limitação dos gastos da União, que atinge inclusive os investimentos, estabelecerá uma nova restrição em relação à atuação do Governo Federal no financiamento de obras de infraestrutura nas regiões mais pobres.

Considerando a rigidez das despesas estaduais e redução de despesas efetivadas em 2015 e 2016, somente a retomada do crescimento econômico poderá eliminar o problema fiscal do Estado do Ceará. A crise fiscal atinge todos os governos estaduais e municipais, entretanto, as dificuldades enfrentadas pelos entes federativos variam intensamente em grau. Os estados com melhor gestão fiscal no passado, estando o Ceará incluído entre eles, encontram-se em situação privilegiada, já que seu baixo nível de endividamento e alto nível de poupança permitem manter os governos em situação de solvência. Entretanto, mesmo esses governos não passam imunes pela crise e são forçados a realizar o ajuste fiscal, reduzindo o nível de investimento, o que retroalimenta a retração da economia.

Como, apenas para 2017, se tem a previsão para a recuperação da economia, as dificuldades vivenciadas pelo Estado do Ceará estiveram presentes durante todo o ano de 2016. Os dados mais recentes apontam a existência de pequeno

crescimento real da receita corrente líquida no quarto bimestre de 2016, quando comparada com o quarto bimestre de 2015. A base de comparação acentuadamente baixa, no segundo semestre do ano passado, pode permitir o crescimento real da receita ainda este ano, entretanto, é bastante improvável que a recuperação leve o Ceará a obter o mesmo nível de receita de 2014.

Este artigo tem por objetivo analisar a evolução dos principais indicadores da gestão fiscal do Estado do Ceará no segundo quadrimestre de 2016, evidenciando os dados mais recentes disponibilizados.

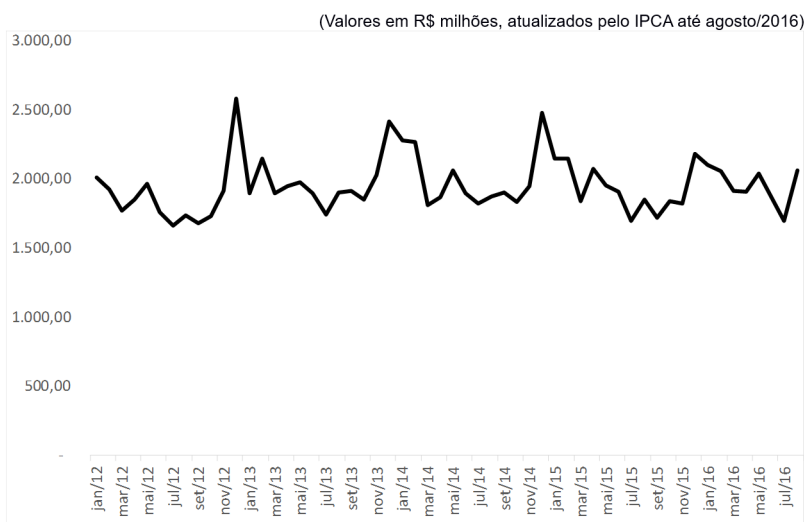
Por meio de pesquisa de natureza predominantemente quantitativa, com base nos relatórios fiscais publicados nos portais das unidades federativas e no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, os dados são analisados de forma descritiva e comparada, a partir de diversos indicadores específicos.

O presente trabalho está estratificado em sete seções, além desta Introdução. A segunda seção apresenta as receitas correntes no segundo quadrimestre. Na seção seguinte, a análise é realizada sobre as despesas correntes. A quarta seção aborda as receitas de capital, enquanto a seção seguinte discute as despesas de capital. Na sexta seção, são discutidos o resultado primário, a dívida pública e a capacidade de investir com recursos próprios. Por último, são feitas as considerações finais. O artigo possui, ainda, o Glossário como o primeiro apêndice e uma descrição da metodologia no segundo apêndice.

2 RECEITAS CORRENTES

A evolução das receitas correntes, em termos reais, no período de janeiro de 2012 a agosto de 2016, é apresentada nos gráficos 1 a 4, nos quais é possível identificar visualmente as flutuações da Receita Corrente Líquida (RCL), do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

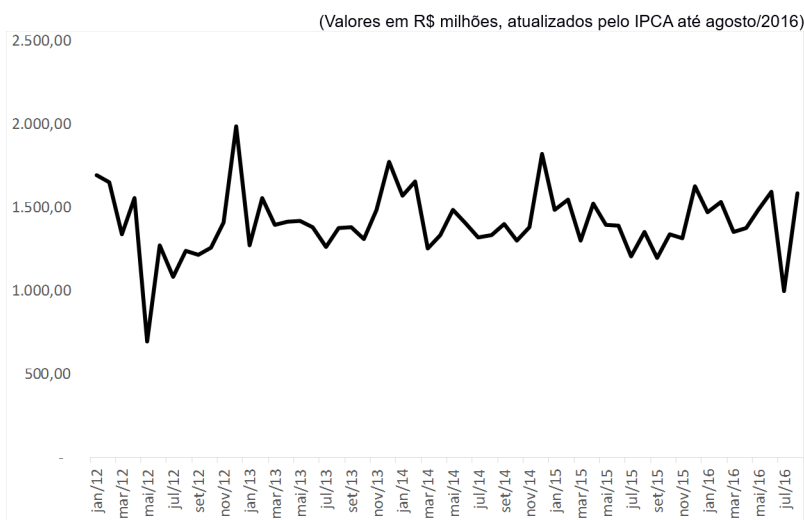
Gráfico 1 – Receitas Correntes do Estado do Ceará – Jan/2012 a Ago/2016



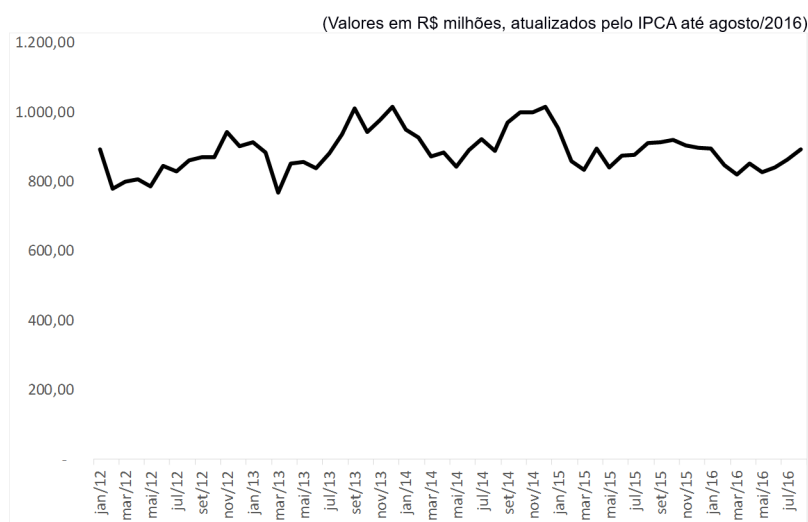
Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

A inspeção visual do Gráfico 1 permite verificar que surge a partir do primeiro semestre de 2015 uma tendência de queda nas receitas correntes, que se intensifica no segundo semestre daquele ano. No Gráfico 2, é possível verificar a mesma tendência presente para RCL, com maior dispersão devido ao acúmulo de deduções, principalmente transferências aos municípios, em alguns períodos. Os comportamentos do ICMS e do FPE, as receitas mais relevantes no âmbito estadual, que representaram em 2016, 69% das receitas correntes, estão expostas nos gráficos 3 e 4.

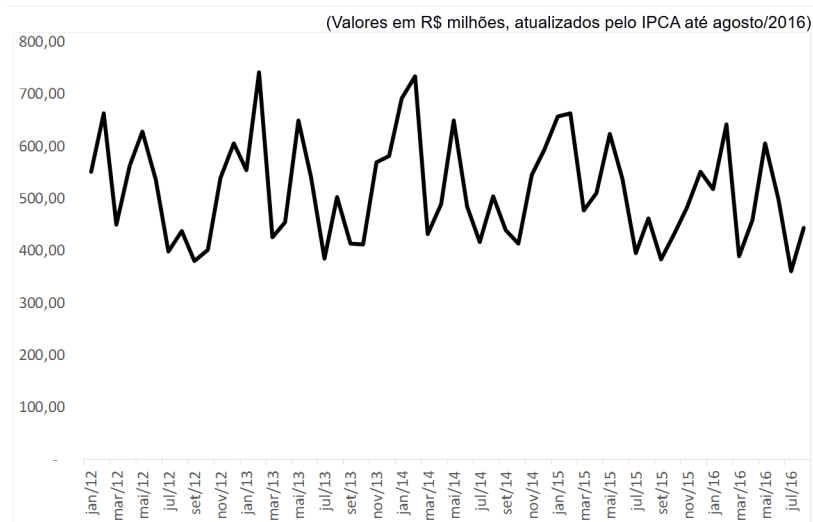
Gráfico 2 – Receitas Corrente Líquida do Estado do Ceará – Jan/2012 a Ago/2016



Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Gráfico 3 – ICMS do Ceará – Jan/2012 a Ago/2016

Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Gráfico 4 – FPE do Estado do Ceará – Jan/2012 a Ago/2016

Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Nos anos de 2013 e 2014, as receitas correntes, RCL, ICMS e FPE apresentaram crescimento real, com destaque para o forte incremento de 6,8% no ICMS em 2013. Apesar da elevação das receitas nesses períodos, a Tabela 1 mostra que em ambos os exercícios, o crescimento real da RCL foi inferior ao incremento real do Produto Interno Bruto (PIB).

Em 2015, todas essas receitas apresentaram decréscimo real de respectivamente, 3,6%, 3,4%, 4,3% e 3,4%. As quedas são explicadas principalmente pela redução das transferências do FPE e pela redução da arrecadação do ICMS,

ambos os casos são resultantes do decréscimo da atividade econômica do Estado e da União, implicando redução da arrecadação nos dois âmbitos federativos.

Nos quatro primeiros bimestres de 2016, devido a ajustes legislativos efetuados ainda em 2015, as receitas correntes e a receita corrente líquida passam a apresentar pequeno incremento real, apesar do forte decréscimo das transferências relativas ao FPE que caíram 9,4%, em 2016, e a queda real do ICMS de 2,9%. No caso do ICMS, apesar do decréscimo, a análise do Gráfico 3, permite visualizar uma trajetória, iniciada em 2016, de recuperação no médio prazo.

Tabela 1 – Taxas de Crescimento Real das Receitas Correntes do Estado do Ceará - Jan/2012 a Ago/2016

(Em percentuais de crescimento real em relação ao ano interior)

Períodos	Receitas Correntes	Receita Corrente Líquida	ICMS	FPE	PIB*
2013	4,5%	3,8%	6,8%	1,2%	5,0%
2014	1,9%	1,4%	2,6%	2,6%	4,4%
2015	-3,6%	-3,4%	-4,3%	-3,4%	-3,5%
Jan a Ago/2016	0,2%	1,8%	-2,9%	-9,4%	-5,1%**

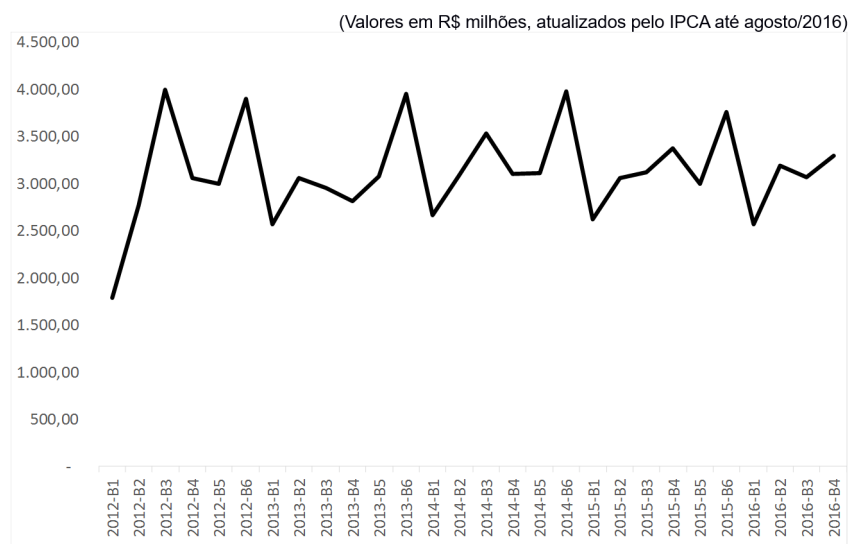
Nota: * a taxa de crescimento do PIB em 2013 foi a divulgado pelo IBGE nas Contas Regionais de 2013; as taxas de crescimento do PIB em 2014 e 2016 são as divulgadas nas Contas Trimestrais do IPECE. ** - Taxa de crescimento do primeiro semestre de 2016.

Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

3 DESPESAS CORRENTES

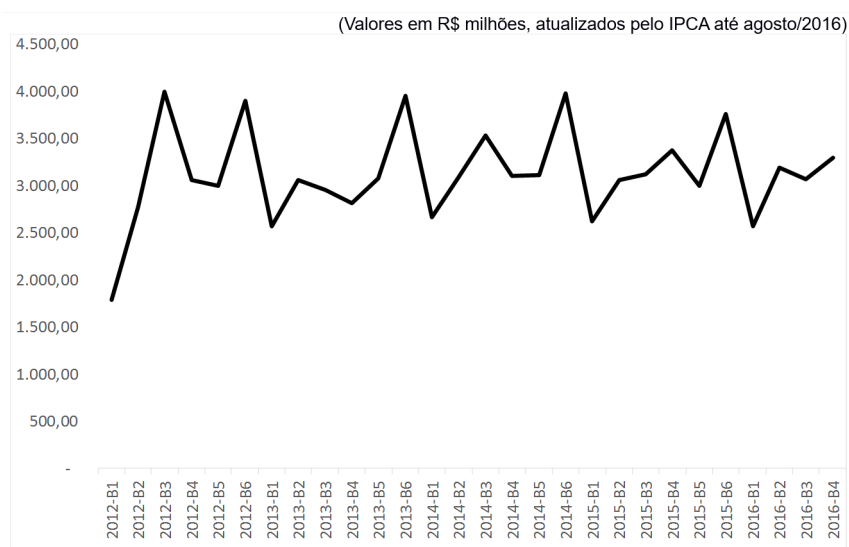
As despesas correntes são divididas em gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida pública, transferências aos municípios e demais despesas correntes. Essa última parcela contém os gastos com o custeio administrativo da máquina estadual, sem considerar os gastos com pessoal. Os Gráficos 5 e 6 indicam que tanto as despesas correntes como a despesa total com pessoal não apresentaram crescimento real no período analisado. De fato, ambas as rubricas, em 2016, exibem decréscimo real, com destaque para a redução dos gastos com pessoal em 4,9%.

Gráfico 5 – Despesas Correntes do Estado do Ceará
1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016



Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Gráfico 6 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais do Estado do Ceará
1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016



Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Tabela 2 – Taxas de Crescimento Real das Despesas Correntes do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016

(Em percentuais de crescimento real em relação ao ano interior)

Períodos	Despesas Correntes	Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	Despesas com Juros e Encargos da Dívida	Receita Corrente Líquida
2013	-0,5%	-5,3%	-6,1%	3,8%
2014	5,8%	3,7%	13,5%	1,4%
2015	-2,9%	0,3%	27,6%	-3,4%
Jan a Ago/2016	-0,4%	-4,9%	8,1%	1,8%

Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário e do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

No Estado do Ceará, como nas demais unidades federadas, o gasto com pessoal e encargos sociais é a parcela de maior impacto nas despesas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) definiu limites para esse tipo de gasto. No Ceará, todos os poderes, tomados em conjunto, não podem gastar com esse tipo de despesa, valor superior a 60% da RCL, sendo o limite prudencial, a partir do qual são impostas restrições ao Estado, 57% da RCL. A Tabela 3 exibe os gastos com pessoal e encargos sociais do Estado do Ceará, como proporção da RCL em 2013, 2014, 2015 e no segundo quadrimestre de 2016. Os dados demonstram que apesar da redução da RCL, as restrições impostas ao crescimento das despesas com pessoal deixam o Ceará em situação bastante confortável para o cumprimento das diretrizes da LRF.

No que concerne ao Poder Executivo, observa-se uma tendência de estabilidade nos gastos com pessoal medidos em proporção da RCL. O valor registrado no segundo quadrimestre de 2016 é inferior ao registrado em 2013. Nos demais poderes, verifica-se incremento, com destaque para o Poder Judiciário, cujos gastos com pessoal aproximam-se do limite prudencial.

Tabela 3 – Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do Ceará (2013 - 2016)

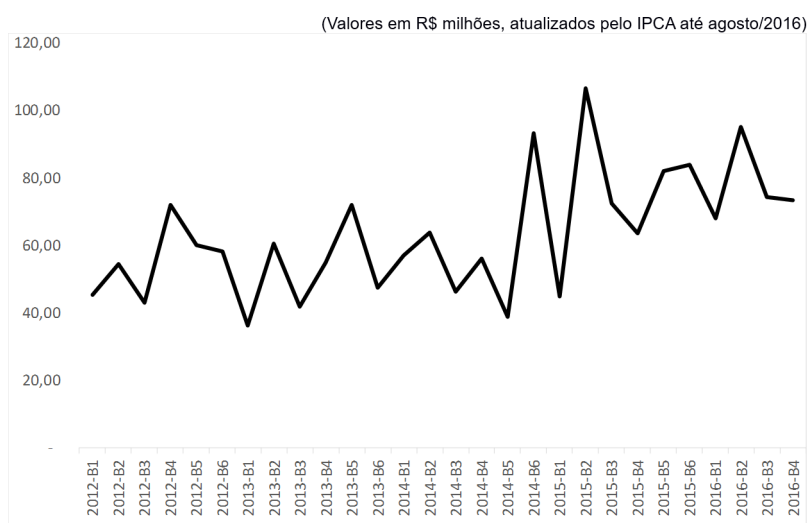
(Em % da RCL)

Poderes	Limite Prudencial	Limite Máximo	2013	2014	2015	2ºQuad 2016
Executivo	46,17%	48,60%	43,53%	44,09%	45,93%	42,69%
Legislativo	3,23%	3,40%	2,27%	2,33%	2,48%	2,38%
Judiciário	5,70%	6%	4,98%	5,27%	5,69%	5,71%
Ministério Público	1,90%	2%	1,55%	1,65%	1,90%	1,79%
Total	57,00%	60,00%	52,33%	53,34%	56,00%	52,58%

Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – Sefaz/CE e do Siconfi do STN/MF.

Por outro lado, o Gráfico 7 evidencia o forte crescimento das despesas com juros da dívida que, entre o primeiro bimestre de 2012 e o quarto bimestre de 2016, atingiu 62%, em termos reais. A situação é reflexo do aumento do endividamento do Estado do Ceará a partir de 2014 e da variação positiva das moedas estrangeiras que impactam diretamente os juros da dívida pública externa.

Gráfico 7 – Juros e Encargos da Dívida do Estado do Ceará
1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016

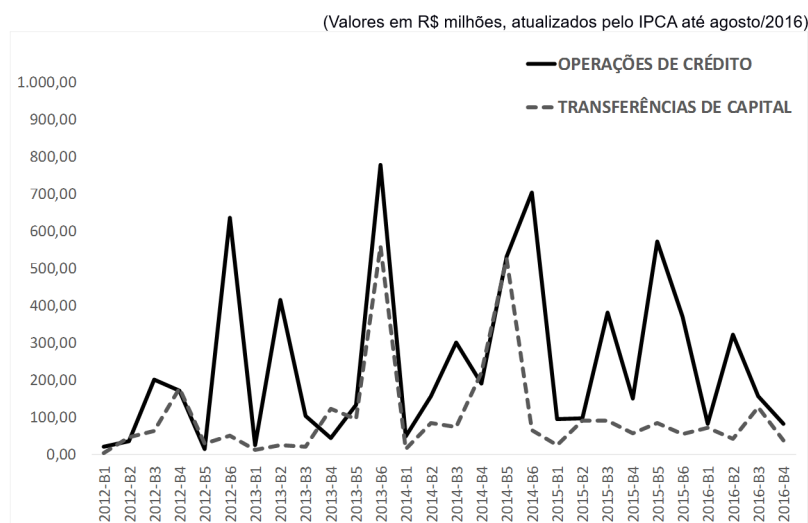


Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

4 RECEITAS DE CAPITAL

Os principais componentes das receitas de capital são as operações de crédito relativas a empréstimos tomados pelo Estado e as transferências de capital por meio de convênios, geralmente celebrados com a União. O Gráfico 8 mostra a evolução das receitas de capital entre o primeiro bimestre de 2012 e o quarto bimestre de 2016. Verifica-se, ao inspecionar o Gráfico 8, a existência de picos de endividamento nos bimestres finais de cada exercício, relevante ainda a forte interrupção, iniciada em 2015, de transferências de capital da União. A Tabela 4 exhibe as taxas de crescimento das receitas de capital no período analisado.

**Gráfico 8 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais do Estado do Ceará
1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016**



Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

**Tabela 4 – Taxas de Crescimento Real das Receitas de Capital
do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016**

(Em percentuais de crescimento real em relação ao ano interior)

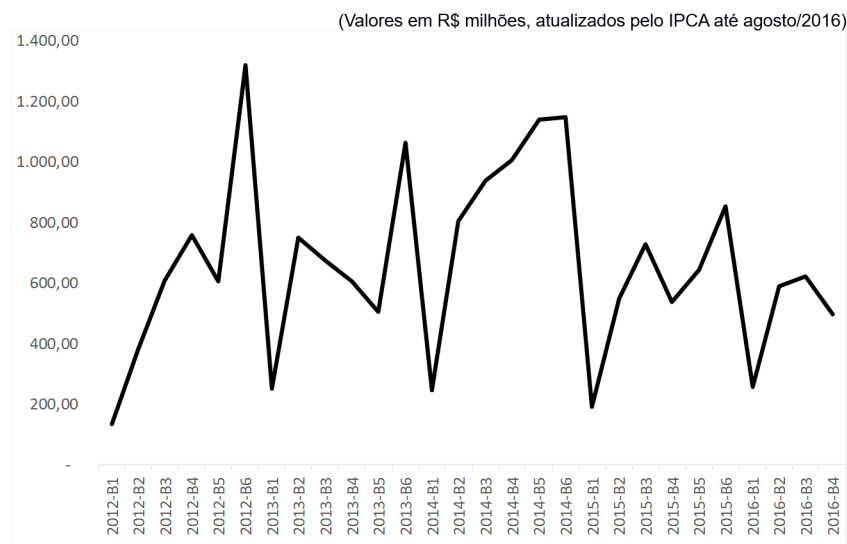
Períodos	Receitas de Capital	Operações de Crédito	Transferências de Capital
2013	38,7%	124,4%	4,4%
2014	28,9%	17,6%	1,7%
2015	-13,6%	-58,6%	-3,6%
Jan a Ago/2016	-11,1%	4,6%	1,0%

Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

5 DESPESAS DE CAPITAL

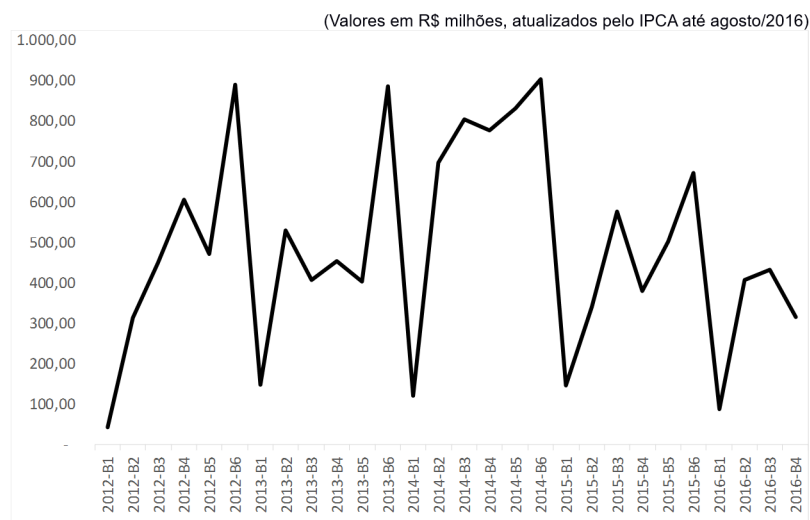
As despesas de capital são divididas em investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública. As respectivas tendências das principais despesas de capital são evidenciadas nos gráficos 9, 10 e 11, nos quais é possível observar, a partir de 2015, a redução do ritmo de investimentos e o incremento das despesas com as amortizações da dívida pública. A Tabela 5 indica as taxas de crescimento no período analisado.

Gráfico 9 – Despesas de Capital do Estado do Ceará
1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016



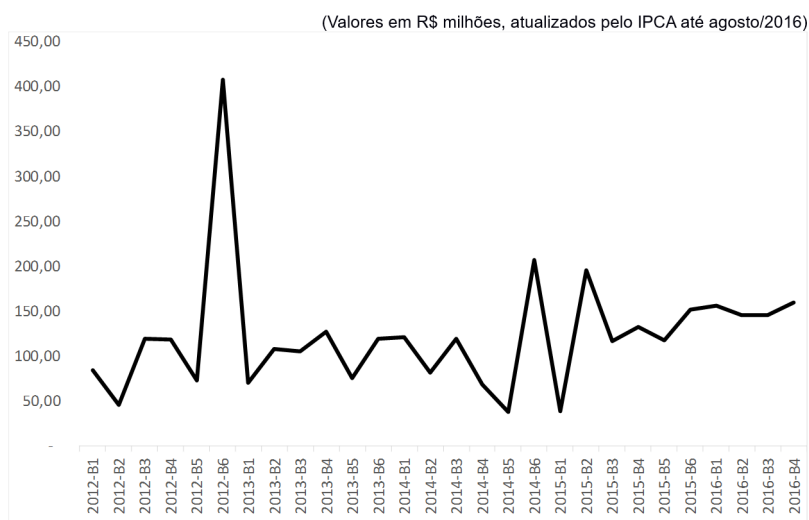
Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Gráfico 10 – Investimentos do Estado do Ceará
1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016



Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

**Gráfico 11 – Amortizações da Dívida Pública do Estado do Ceará
1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016**



Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

**Tabela 5 – Taxas de Crescimento Real das Despesas de Capital
do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 4º Bimestre/2016**

(Em percentuais de crescimento real em relação ao ano interior)

Períodos	Despesas de Capital	Investimentos	Amortizações da Dívida Pública
2013	1,0%	2,1%	-28,7%
2014	37,2%	45,9%	4,9%
2015	-33,7%	-36,6%	18,5%
Jan a Ago/2016	-2,0%	-14,0%	25,5%

Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE, deflacionados pelo IPCA do IBGE.

Apesar da redução do ritmo de investimentos em 2015 e 2016, o Estado do Ceará ainda se destaca por possuir volumosos investimentos, tendo sido superado apenas por São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro no ano de 2015, estados cuja atividade econômica é bem superior ao Ceará¹. Ressalte-se, ainda, a volatilidade do investimento público, que resulta em insegurança para o setor privado e para a sociedade. O planejamento mais adequado do fluxo dos investimentos poderia contribuir para uma maior estabilidade econômica.

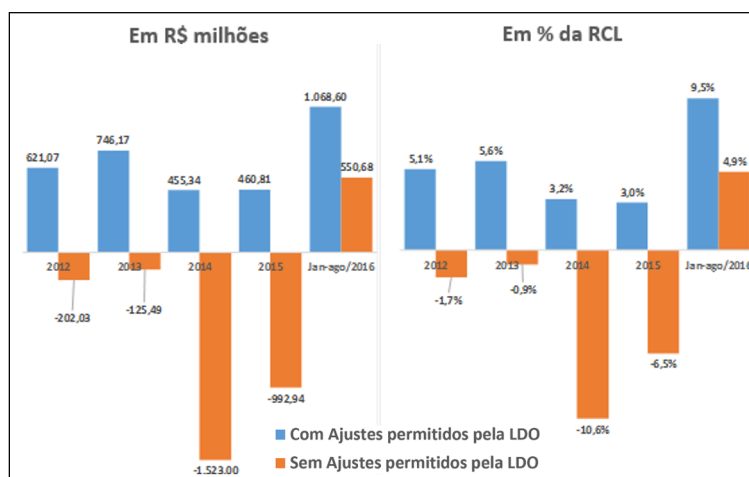
¹ A Revista Panorama Fiscal, em seu volume 6, apresenta análises comparativas entre as unidades federativas de alguns indicadores fiscais.

6 RESULTADO PRIMÁRIO, DÍVIDA PÚBLICA E CAPACIDADE DE INVESTIR COM RECURSOS PRÓPRIOS

O resultado primário é importante indicador para a mensuração do desempenho fiscal dos governos, tendo como principal objetivo a verificação da sustentabilidade da dívida pública. O resultado primário mede a diferença entre as receitas e despesas do Governo, sendo, portanto, uma medida de poupança. Em seu cômputo, são excluídos do cálculo as operações financeiras, ou seja, recebimento de rendimentos financeiros, pagamento de juros e amortizações da dívida pública e as receitas com alienação de ativos. Por definição, o resultado primário mede a poupança realizada pelo governo para efetuar o pagamento do custeio de sua dívida. Note-se que a simples existência de superávit primário não garante a saúde das contas públicas. É possível que o superávit apurado seja insuficiente para o custeio da dívida. Em outro sentido, a existência de déficits primários temporários não implica insolvência ou má gestão das finanças públicas, significando apenas incremento da dívida pública ou redução das disponibilidades de caixa. Evidente que déficits primários constantes no longo prazo não se sustentam.

No Estado do Ceará, as leis de diretrizes orçamentárias permitem que os gastos com investimentos em infraestrutura sejam excluídos do cálculo do resultado primário. Permitiu-se, também, até 2014, que o excedente da meta fiscal do exercício anterior seja utilizado para a cobertura da meta do exercício seguinte. A Figura 1 mostra os resultados primários, em moeda corrente e em proporção da RCL, obtidos entre 2012 e o quarto bimestre de 2016 no Estado do Ceará.

Figura 1: Resultado Primário do Estado do Ceará – 2012 - 2016



Fonte: elaboração própria, utilizando dados do registrados no Demonstrativo do Resultado Primário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

A Tabela 6 registra elevado incremento na dívida pública do Ceará a partir de 2013, que aumentou 59,2% entre os finais dos exercícios financeiros de 2013 e 2015. Importante registrar que mais da metade desse incremento deve-se à variação dos indexadores da dívida, em especial, à elevada inflação de 2015 e à variação das moedas estrangeiras. Nos primeiros quatro bimestres de 2016, a valorização do real já proporcionou uma redução do estoque da dívida de aproximadamente um bilhão de reais. Importante registrar que os valores computados da dívida consolidada líquida do Estado do Ceará são muito inferiores ao limite de endividamento de 200% da RCL, estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001.

A Tabela 6 indica, ainda, o ativo disponível líquido, que decresceu significativamente entre o final de 2013 e 2015, registrando-se uma forte recuperação nos primeiros oito meses de 2016. Essa reversão reduz os problemas de caixa que ocorreram no final do exercício de 2015, quando o ativo disponível líquido atingiu R\$ 1,7 bilhão, e a disponibilidade de caixa não vinculada do Ceará foi de apenas R\$ 400,68 milhões, equivalente a menos de 31,7% da média mensal da RCL.

Tabela 6 – Dívida Pública e Ativo Disponível do Estado do Ceará (2012 - 2016)

Período	Dívida Consolidada	Ativo Disponível Líquido		Dívida Consolidada Líquida		Variação Indexadores	
	(Em R\$ milhões)	(Em R\$ milhões)	(Em % da RCL)	(Em R\$ milhões)	(Em % da RCL)	(Em R\$ milhões)	(Em % da RCL)
2012	5.745,08	2.384,72	19,66%	3.360,36	27,70%	264,39	2,18%
2013	6.980,85	3.039,95	22,72%	3.940,90	29,45%	522,42	3,90%
2014	8.501,13	2.416,15	16,76%	6.084,98	42,20%	419,07	2,91%
2015	11.113,04	1.743,23	11,49%	9.369,81	61,74%	1.761,50	11,61%
31/08/2016	10.195,01	2.571,89	15,75%	7.623,12	46,67%	-943,27	-5,77%

Fonte: elaboração própria com dados do Demonstrativo do Resultado Nominal do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

A Tabela 7 exhibe o serviço da dívida e as receitas patrimoniais do Estado do Ceará. Os dados apontam para uma melhora da situação fiscal do Estado, com o serviço da dívida regredindo, nos primeiros oito meses de 2016, para 5,53% da RCL. Verifica-se, ainda, razoável distância do limite de 11,5% da RCL, estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

Tabela 7 – Serviço da Dívida Pública e Rendimento Financeiro do Ceará (2012 - 2016)

Período	Juros e Encargos	Amortizações	Serviço da Dívida		Receita Patrimonial	
	(Em R\$ milhões)	(Em R\$ milhões)	(Em R\$ milhões)	(Em % da RCL)	(Em R\$ milhões)	(Em % da RCL)
2012	247,10	635,30	882,40	7,27%	441,96	3,64%
2013	246,48	477,17	723,65	5,41%	562,65	4,21%
2014	297,66	532,54	830,20	5,76%	417,81	2,90%
2015	414,56	689,35	1.103,91	7,27%	377,48	2,49%
Jan-Ago/2016	305,83	597,77	903,60	5,53%	264,14	1,62%

Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Os dados expostos evidenciam que o estoque e o serviço da dívida pública não impõem restrições para a gestão financeira do Estado. Nesses casos, nos quais não se vislumbra a necessidade de redução da dívida, ou até mesmo, avalia-se a conveniência de ampliá-la, a capacidade de investimento com recursos próprios é um indicador de solidez financeira mais apropriado que o resultado primário para mensurar a saúde fiscal do ente estatal. A Tabela 8 indica que, entre 2012 e os quatro primeiros bimestres de 2016, o Estado do Ceará registrou capacidade de investimento com recursos próprios significativa. Evidencia-se que as receitas correntes primárias, subtraídas das despesas correntes primárias do Estado do Ceará, são suficientes para o pagamento do serviço da dívida, restando, ainda, uma poupança pública para financiar parte do investimento público.

Tabela 8 – Capacidade de Investimento com Recursos Próprios* do Ceará (2012-2016)

Período**	Capacidade de Investimento com Recursos Próprios	
	(Em R\$ milhões)	(Em % da RCL)
2012	918,10	7,6%
2013	1.208,51	9,0%
2014	651,75	4,5%
2015	401,10	2,6%
Jan-Ago/2016	963,33	5,9%

Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo do Resultado Primário, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

Estados e municípios financiam o investimento público, em quase sua totalidade, por meio de recursos próprios, operações de crédito ou transferências da União. A Tabela 9 exhibe a estimativa da participação dessas fontes de financiamento no investimento público do Ceará entre 2012 e os 8 primeiros meses de 2016. Apesar da grande variação, a participação dos recursos próprios como fonte do financiamento do investimento é bastante relevante, apresentando recuperação no ano de 2016 em relação a 2015.

Tabela 9 – Fontes de Financiamento do Investimento do Ceará (2012 -2016)

Período	Recursos Próprios*	Convênios de Capital	Operações de Crédito	Outras Receitas de Capital
2012	46,9%	11,4%	39,2%	2,5%
2013	16,8%	29,2%	53,2%	0,8%
2014	26,9%	22,8%	47,0%	3,3%
2015	14,1%	14,1%	63,9%	2,0%
Jan-Ago/2016	25,5%	22,0%	51,7%	0,8%

Nota:* - calculado como resíduo.

Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo do Resultado Primário, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou diversos indicadores fiscais do Estado do Ceará. As evidências expostas permitem afirmar que o Ceará se encontra numa situação de grave crise fiscal, que teve início no segundo semestre de 2015, apresentando uma pequena recuperação nos quatro primeiros bimestres de 2016.

O principal fator determinante da crise fiscal vivenciada pelo Estado do Ceará é a redução real das receitas próprias e das transferências da União provocada, em última análise, pela retração da economia. No caso das transferências da União, em queda mais acentuada que as receitas próprias, o problema pode estar sendo agravado pelas desonerações tributárias.

Os dados apresentados neste artigo evidenciam que o Ceará convive com a escassez de receitas em situação privilegiada, diante das outras unidades federadas, por ter baixo nível de endividamento e capacidade de poupança. O ajuste fiscal, conduzido pelo governo cearense ainda em 2015, buscou incrementar as receitas próprias por meio de alterações legislativas e reduzir as despesas não obrigatórias. Aparentemente a política foi exitosa, mantendo as contas públicas estaduais ainda bem distante da insolvência.

Em relação aos quatro primeiros bimestres de 2016, mesmo diante de uma redução real de 9,6% do FPE e de 2,9% do ICMS, a receita corrente líquida apresentou pequeno crescimento real em relação ao mesmo período de 2015, aumentando 1,8%. É possível observar, ainda, uma pequena reação do ICMS que pode vir a se confirmar no médio prazo. Em relação aos gastos com pessoal e encargos sociais, registrou-se um decréscimo real de 4,9%, enquanto os juros foram elevados, também em termos reais, em 8,1%. Os investimentos públicos continuam em contenção, sendo reduzidos em 36,6%, em 2015, e em 14% nos oito primeiros meses do ano. Por outro lado, as amortizações da dívida pública continuam a crescer, aumentando 25,5% nos quatro primeiros bimestres de 2016. Em relação à dívida pública, a forte expansão observada entre 2013 e 2015 foi contida. En-

tre o final de 2015 e o final do mês de agosto de 2016, a dívida consolidada líquida reduziu-se de aproximadamente 62% para 47% da RCL. Além disso, as reservas financeiras do Estado passaram de 11,5% para 15,8% da RCL.

A maioria das despesas do Estado do Ceará são obrigatórias e têm forte associação à inflação, impedindo, assim, reduções significativas. Aparentemente, os limites relativos à contenção de despesas sem forte impacto no funcionamento da máquina estatal já foram atingidos. Salvo bem-vindos ganhos de eficiência no gasto público, não se vislumbra mais oportunidades para a contenção da remuneração dos servidores públicos e a redução dos investimentos. São sinais de que essas políticas contracionistas alimentam a crise econômica e, conseqüentemente, reduzem a receita, retroalimentando a crise fiscal, o que é notório em todo o país.

Considerando essas limitações, a gestão da crise fiscal no Estado do Ceará deve buscar a ampliação da receita, adotando políticas para melhorar o desempenho da administração tributária. Além disso, é necessário avaliar e eliminar, se for caso, incentivos e benefícios ao setor privado ineficientes.

REFERÊNCIAS

ESTADO DO CEARÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. **Relatórios de Gestão Fiscal, 2001 a 2015**. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/lrf.asp>. Acesso em: 20 nov 2016.

ESTADO DO CEARÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2001 a 2015**. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/lrf.asp>. Acesso em: 20 nov 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em 20 nov 2016.

APÊNDICE I

GLOSSÁRIO

A

- **Amortizações:** pagamento total ou parcial do principal da dívida pública.

B

- **Balanco Orçamentário:** demonstrativo contábil regulamentado pela Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em que se apresentam as receitas e despesas previstas e despesas fixadas, suas execuções e o resultado orçamentário do período.

C

- **Convênios:** receitas recebidas de terceiros para aplicação em despesas correntes ou de capital.

D

- **Despesa com Pessoal:** seu conceito é definido no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde estão enumerados os somatórios dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas.
- **Despesa Corrente:** aplicação de recursos públicos na realização de gastos necessários à manutenção e ao funcionamento de serviços públicos já existentes.
- **Despesas de Capital:** despesas destinadas a atender investimentos, criação de novos serviços, inversões financeiras e amortizações da Dívida Pública.
- **Disponibilidade de Caixa:** recursos financeiros disponíveis, incluindo as aplicações financeiras.
- **Dívida Consolidada:** são os empréstimos contraídos pelo Estado em longo prazo mais os títulos de capitalização de recursos emitidos pelo Estado.
- **Dívida Consolidada Líquida:** empréstimos de longo prazo menos os recursos financeiros disponíveis, deduzidos das obrigações de curto prazo. O resultado são as obrigações líquidas que o Estado tem com terceiros.

E

- **Encargos Sociais:** custos incidentes sobre a folha de pagamentos de salários.

F

- **Fundo de Participação dos Estados (FPE):** são transferências de recursos para os Estados e o Distrito Federal previstas na Constituição Federal relativas à parte do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

I

- **Inversões Financeiras:** despesas de capital com aquisição de imóveis, de bens de capital, já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital de entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando tal, constituição não importe em aumento de capital, constituição ou aumento de capital de entidades que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações de crédito bancárias ou de seguros.

- **Investimentos:** as Despesas de Investimentos são aquelas necessárias ao planejamento e à execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos, constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

J

- **Juros e Encargos da Dívida:** são os recursos destinados ao pagamento dos encargos financeiros da dívida consolidada.

O

- **Operações de Crédito Externas:** empréstimos adquiridos pelo Estado no mercado externo, ou seja, fora do país.

- **Operações de Crédito Internas:** empréstimos adquiridos pelo Estado no mercado interno, ou seja, dentro do próprio país.

Q

- **Quociente do Equilíbrio Orçamentário:** razão resultante da divisão entre a previsão inicial da receita e a dotação Inicial da Despesa, indicando se há equilíbrio entre a previsão e a fixação constante da Lei Orçamentária Anual.

- **Quociente de Execução da Despesa:** indicador que examina a relação entre as despesas fixadas e as despesas realizadas. É resultante da relação entre a despesa executada e dotação atualizada.

- **Quociente de Execução da Receita:** indicador que mede a eficiência da previsão de arrecadação dos entes públicos e é obtido da relação entre a receita realizada e a previsão atualizada da receita.

- **Quociente da Execução Orçamentária Corrente:** divisão entre a receita corrente e a despesa corrente que mostrará se houve superávit ou déficit orçamentário no período.

- **Quociente do Resultado Orçamentário:** a relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada demonstrando se houve superávit ou déficit orçamentário no período. Se a receita for maior que a despesa haverá superávit orçamentário, se ocorrer o contrário haverá déficit.

R

- **Receitas de Capital:** receitas arrecadadas provenientes de operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos, transferências financeiras para aplicação em despesas de capital e outras fontes de recursos destinados a atender despesas de novos serviços a serem criados.
- **Receitas de Contribuições:** contribuições sociais e econômicas. As contribuições sociais são aplicadas em despesas com saúde, assistência e previdência. As contribuições econômicas são aplicadas em despesas constantes no orçamento fiscal.
- **Receitas Correntes:** receitas destinadas a manter a máquina pública, compondo um importante instrumento de financiamento dos programas voltados às políticas públicas.
- **Receita Corrente Líquida:** receita corrente deduzida das transferências constitucionais a outros entes da Federação e da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
- **Receita Derivada:** receitas arrecadadas pelo Estado através do seu poder soberano. São exemplos de receitas derivadas os tributos e as contribuições. Todos definidos em Lei.
- **Receitas Originárias:** receitas arrecadas pelo Estado através de sua atividade comercial, industrial ou prestação de serviços, além de rendimentos do seu patrimônio: alugueis e rendimentos de aplicações financeiras.
- **Receita Patrimonial:** receita resultante da exploração do patrimônio do Estado, não possuindo caráter tributário.
- **Receitas Primárias Correntes:** receitas correntes deduzidas dos juros de aplicações financeiras.
- **Receita Pública:** recursos arrecadados pelo Estado, provenientes de receitas próprias e transferências constitucionais ou não, com a finalidade de custear despesas tais como educação, saúde, segurança, meio ambiente, dentre outras, bem como as despesas com investimentos destinados a novos serviços para atender às necessidades da sociedade.
- **Receita Tributária:** receitas que o Estado obtém resultantes da arrecadação dos tributos.
- **Rendimento de Aplicações Financeiras:** espécie de receita patrimonial formada pelos juros das aplicações no mercado financeiro.
- **Resultado Nominal:** variação da dívida do Estado de longo prazo.
- **Resultado Primário:** diferença entre as receitas primárias e despesas primárias que servirão para pagamento da dívida consolidada.
- **Resultado do Orçamento de Capital:** divisão entre a receita de capital e a despesa de capital.

T

- **Transferências Correntes:** recursos financeiros recebidos de outros entes federativos, de natureza constitucional ou legal, para aplicar em despesas correntes e de capital.

APÊNDICE II

NOTAS METODOLÓGICAS

1. Alguns relatórios contábeis utilizados para elaboração deste ensaio apresentam as despesas públicas em dois estágios: despesa empenhada e despesa liquidada. Objetivando padronizar a exposição e considerando que as despesas são computadas pelo empenho (Art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/1964), este ensaio, salvo menção explícita em contrário, utiliza as despesas empenhadas.

2. A capacidade de investimentos com recursos próprios, especificada na Tabela 8, foi estimada pelas seguintes expressões:

$$\mathbf{ResPCor = RecPrimCor - DesPrimCor}$$

Onde: *ResPCor* = Resultado Primário Corrente

RecPrimCor = Receita Primária Corrente

DesPrimCor = Despesa Primária Corrente

$$\mathbf{S = ResPCor + AplFin - ServDiv}$$

Onde: *S* = Capacidade de Investimento com Recursos Próprios

ResPCor = Resultado Primário Corrente

Apl = Rendimento de Aplicações Financeiras

ServDiv = Serviço da Dívida Pública

3. O cálculo do percentual do investimento realizado com recursos próprios, especificado na Tabela 9, foi estimado como resíduo pela seguinte expressão:

$$\mathbf{InvRPro = \frac{Inv - ConvCap - OpCred - OutRecCap}{Inv}}$$

Onde: *InvRPro* = Percentual do Investimento com recursos próprios

Inv = Investimento

ConvCap = Receitas de Capital de Convênios

OpCred = Operações de Créditos contratadas

OutRecCap = Outras Receitas de Capital

Realização:



Apoio:

