

PANORAMA



FISCAL

Publicação do Observatório de Finanças Públicas do Ceará | Office

Análise das finanças públicas do estado do
Ceará no primeiro Quadrimestre de 2017

Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante
Francisco Arley da Silva Santos
Francisco Lúcio Mendes Maia
Gerson da Silva Ribeiro

Análise do Impacto sobre a arrecadação de ICMS do
regime de substituição tributária com carga líquida

Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante
Francisco Arley da Silva Santos
Francisco Lúcio Mendes Maia
Gerson da Silva Ribeiro

Ano 3, V. 10
Mai | Jun 2017



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 primeiro Quadrimestre de 2017

Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante¹
Francisco Arley da Silva Santos²
Francisco Lúcio Mendes Maia³
Gerson da Silva Ribeiro⁴

Análise do Impacto sobre a arrecadação de ICMS do regime de substituição tributária com carga líquida

Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante
Francisco Arley da Silva Santos
Francisco Lúcio Mendes Maia
Gerson da Silva Ribeiro

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

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

³ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

⁴ 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 3, V. 10, Mai | Jun 2017
Série Eletrônica disponível em:
fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal

Análise das finanças públicas do estado do Ceará no primeiro Quadrimestre de 2017

Análise do Impacto sobre a arrecadação de ICMS do regime de substituição tributária com carga líquida

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: Locação 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. 10 (2017) - . - Fortaleza-CE : Edições Fundação Sintaf, Mai./Jun. 2017.

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

Análise das finanças públicas do estado do Ceará no primeiro Quadrimestre de 2017

Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante¹
Francisco Arley da Silva Santos²
Francisco Lúcio Mendes Maia³
Gerson da Silva Ribeiro⁴

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

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

³ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

⁴ Graduando em Finanças pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

SUMÁRIO

1 Introdução	10
2 Receitas Correntes	11
2.1 Gestão Tributária das Receitas	11
3 Despesas Correntes	15
4 Receitas de Capital	17
5 Despesas de Capital	18
6 Resultado Primário, Dívida Pública e capacidade de investir com recursos próprios	19
7 Considerações Finais.....	23
Referências	25
Apêndice I	25
Apêndice II	28

RESUMO

A crise fiscal das unidades federativas brasileiras, iniciada no final de 2014, permanece presente no ano 2016, provocando inclusive a insolvência de alguns estados da Federação. Os entes federados em crise apresentam problemas estruturais, entretanto, a principal causa da crise é a redução das receitas derivada da retração da economia, e de benefícios fiscais sem levar em consideração o custo-benefício. Os ajustes realizados, objetivando ampliar as receitas e otimizar 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, no entanto, 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, utilizando a autocomparação ao longo do período de 2012 a 2017. 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. Diante disto e sem menosprezar políticas que busquem uma maior eficiência no gasto público, a superação da crise fiscal exige a adoção de políticas fiscais 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. Ressalta-se que para 2017, espera-se melhoras na economia brasileira e seus impactos nas economias dos entes federados sejam positivos.

PALAVRAS-CHAVE

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

ABSTRACT

The fiscal crisis of the Brazilian federal units, begun at the end of 2014, remains present in the year 2016, provoking even the insolvency of some states of the Federation. The federated entities in crisis present structural problems, however, the main cause of the crisis is the reduction of revenues derived from the economic downturn, and of tax benefits without taking into account the cost-benefit. The adjustments made to increase revenues and optimize expenses have not yet been sufficient to overcome the crisis. The low level of indebtedness and the existence of saving capacity allow Ceará to face with reasonable tranquility the reduction of revenues, however, the budget constraint on the revenue side already has a direct impact on the investments, which remain high, but were significantly reduced in 2015. This paper discusses the evolution of the main indicators of the fiscal management of the State of Ceará, using comparisons with the other States of the Northeast, in the period between 2012 and 2016. By means of research of Predominantly quantitative nature, based on the fiscal reports published in the portals of the federative units and on the electronic website of the National Treasury Secretariat of the Ministry of Finance, data are analyzed in a descriptive and comparative manner. The study concludes that the State of Ceará has similar indicators to the other states of the Northeast, with the same fiscal health problems in the observed period. In view of this and without underestimating policies that seek greater efficiency in public spending, overcoming the fiscal crisis requires the adoption of public policies aimed at raising revenue, especially better management of tax administration and review of incentives and tax benefits Inefficient to the productive sector. It is noteworthy that by 2017, improvements are expected in the Brazilian economy and its impacts on the economies of the federated entities are positive.

KEYWORDS

Public finance, fiscal crisis, tax administration.

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 um conjunto de reformas visando diminuir a atuação do governo e seus gastos sociais, impactando diretamente no conflito distributivo entre as camadas sociais.

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 em 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 ano de 2017, se comparado ao ano de 2016.

Este artigo tem por objetivo analisar a evolução dos principais indicadores da gestão fiscal do Estado do Ceará no ano de 2017. Por meio de pesquisa de natureza predominantemente quantitativa, com base nos relatórios fiscais pu-

blicados 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 período de janeiro de 2012 a abril de 2017. Na seção seguinte, a análise é realizada sobre as despesas correntes. As duas seções posteriores avaliam as receitas de capital e posteriormente as despesas de capital. A sexta seção discute o resultado primário, o serviço da dívida e a dívida consolidada. E por último as considerações finais

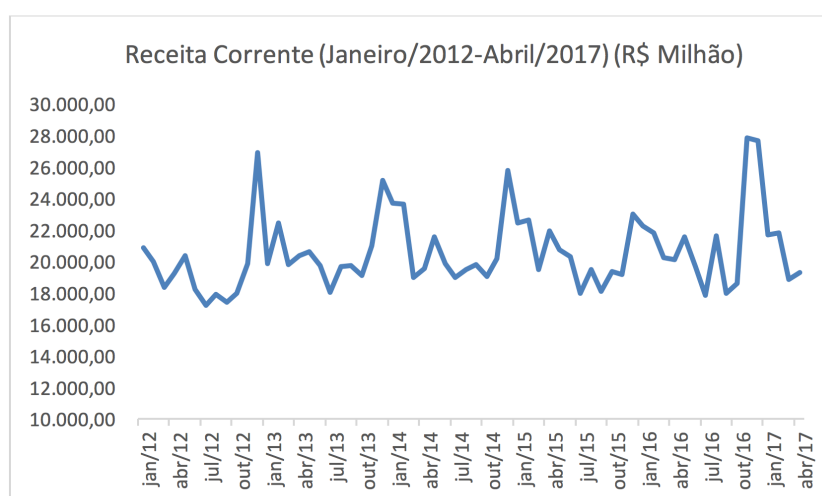
2 RECEITAS CORRENTES

2.1 GESTÃO TRIBUTÁRIA DAS RECEITAS

A evolução das receitas correntes, em termos reais, no período de janeiro de 2012 a abril de 2016, é apresentada nos gráficos 1 a 4, nos quais é possível identificar visualmente as flutuações da Receita Corrente, da Receita Corrente Líquida, 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 Participações dos Estados (FPE), este último fortemente impactado pela Lei de este último fortemente impactado pela Lei de repatriação dos recursos de entes jurídicos que estavam ilegalmente no exterior, e tiveram forte impacto no período de novembro e dezembro de 2016.

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

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA até Julho/2017)



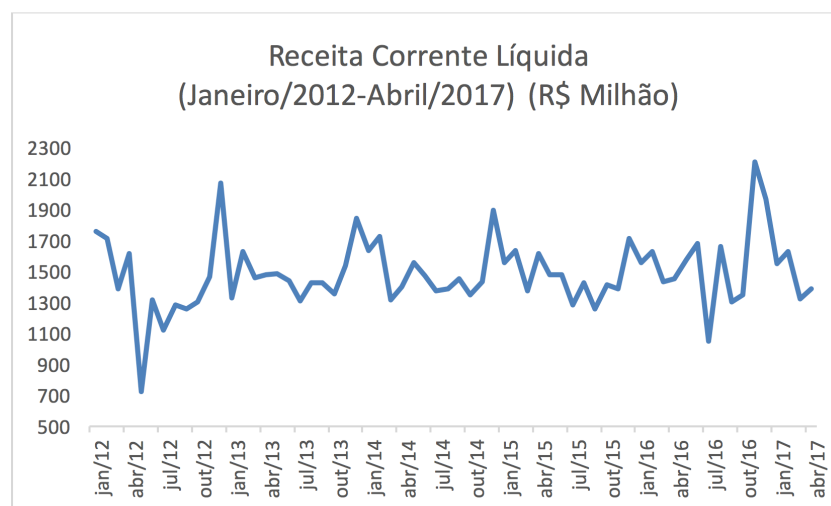
Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

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. O que é possível notar é o crescimento acelerado da receita corrente no ano de 2012, alavancado pela forte atividade econômica no Estado do Ceará, com forte queda ano de 2014, devido aos impactos externos provocado pela crise fiscal da União. Tal crise fiscal desaqueceu a atividade econômica dos entes federativos, ao mesmo tempo que reduziu as transferências correntes. Contudo, o Ceará apresenta considerável melhora já no ano de 2016, impactado, justamente, pelo aumento das transferências correntes (lei da repatriação). Contudo, a recuperação da receita corrente só será possível com a recuperação da economia no curto prazo, em conjunto com a recuperação econômica dos demais entes federativos.

Segundo o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. 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.

Gráfico 2: Receita Corrente Líquida (Janeiro/2012- Abril/2017)

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA até Julho/2017)



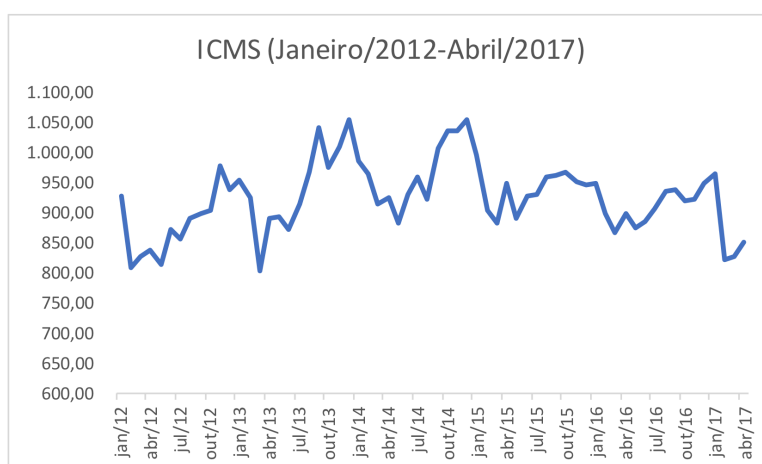
Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Assim como a Receita Corrente, a RCL apresentou considerável queda no ano de 2015, oriunda da crise fiscal iniciada na União em 2014. A recuperação no ano de 2016 se deu pelo aumento considerável das transferências da União para o Estado do Ceará, visto que abaixo, no gráfico 3, será possível averiguar que a arrecadação não apresentou a mesma trajetória da Receita Corrente Líquida.

A receita Corrente Líquida, assim como a receita corrente total, tem sua volatilidade fortemente correlacionada com o crescimento econômico do ente federativo em questão. Para que a recuperação da receita corrente líquida dependa menos das transferências correntes e mais dos recursos próprios, é necessário estimular a arrecadação, otimizando as receitas tributárias próprias.

Gráfico 3: ICMS (Janeiro/2012- Abril/2017)

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA até [Julho/2017](#))

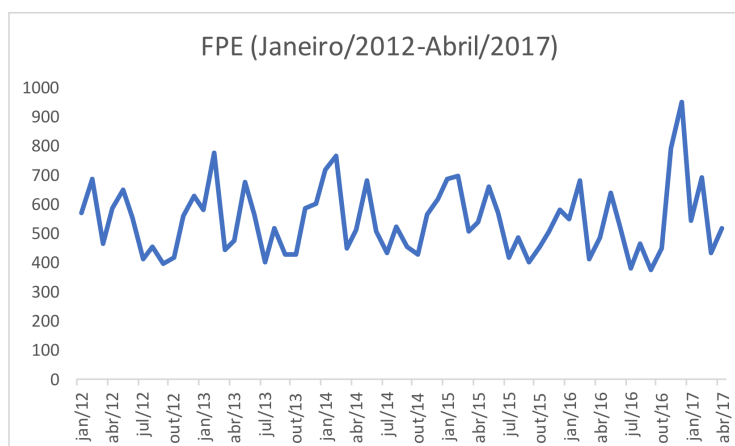


Fonte: elaboração própria, com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

O gráfico acima denota que a arrecadação do ICMS tem tido relativa queda devido ao cenário econômico de recessão iniciado ainda em 2014. Tudo leva a crer que em 2017 possa haver uma mudança de tendência da arrecadação do principal componente das receitas tributárias. Há ainda um estudo vigente sobre substituição tributária no Observatório de Finanças Públicas (OFICE) da Fundação SINTAF que pode contribuir em políticas públicas na maximização de arrecadação do ICMS.

Gráfico 4: Fundo de Participação dos Estados (FPE) (Janeiro/2012- Abril/2017)

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA até Julho//2017)



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

Por último, são analisadas o principal componente das transferências correntes transferências correntes, que somado com o IPVA e ICMS, representam mais de 80% das receitas correntes do Estado do Ceará. Este último tópico tem chamado atenção devido a lei de repatriação, que surgiu com uma das soluções para torar a União e os demais entes federativos da crise fiscal. Mesmo com a queda da atividade econômica, as transferências correntes tiveram aumentos consideráveis, devido aos componentes macroeconômicos já citados acima.

Tabela 1: Síntese das receitas correntes (2017/2016) (Janeiro a Abril)

Ano	2016*	2017*	2017/2016
	R\$ (Milhão)	R\$ (Milhão)	(%)
Receita Corrente	8.437.206.166,33	8.166.246.559,92	-3,21%
RCL	6.072.318.963,98	5.883.451.393,83	-3,11%
ICMS	3.612.223.727,58	3.465.180.628,68	-4,07%
FPE	2.125.871.612,00	2.187.856.214,57	2,92%

Fonte: Sefaz. * Acumulado dos 4 meses (janeiro a abril) deflacionados com IPCA de Julho de 2017

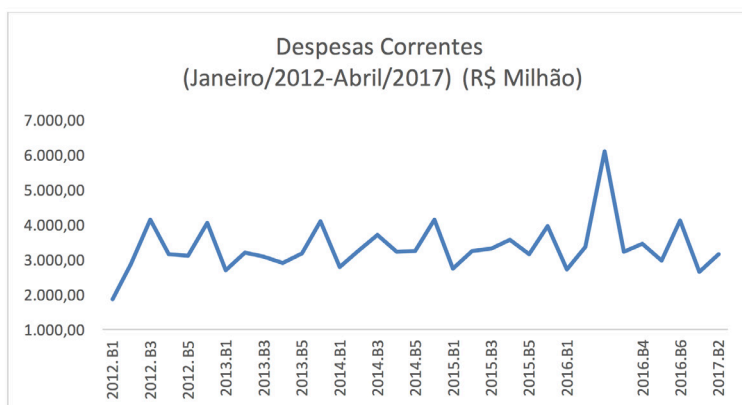
Ao sintetizar as receitas correntes, é possível observar que o Estado do Ceará ainda não se recuperou da crise fiscal, mas apresenta uma trajetória de recuperação sinalizado pela melhora econômica vislumbrada no curto prazo. Ressalta-se que boas medidas em termos de gestão podem maximizar o incremento de receitas nos próximos anos, como a análise dos incentivos fiscais, os efeitos encadeamentos produtivos.

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. Observa-se que após a crise fiscal iniciada em 2014, todos os entes federativos tiveram que adequar suas despesas correntes a nova realidade econômica.

Gráfico 5: Despesas Correntes (Janeiro/2012- Abril/2017)

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA até Julho//2017)



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

Gráfico 6: Gastos com Pessoal e Encargos Sociais (Janeiro/2012- Abril/2017)

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA até Julho//2017)



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

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.

Ainda no que concerne aos gastos com pessoal, observa-se no quadro 1, que o Estado do Ceará tem respeitado todos os limites fiscais determinados pela Lei de responsabilidade Fiscal, o que permite expansão do serviço público sem comprometer a folha de pagamentos no curto prazo.

Quadro 1: Despesa Total com Pessoal de acordo com os Poderes em relação a RCL (1º Quadrimestre de 2017)

(em %da RCL)			
Poderes	Limite Prudencial	Limite Máximo	1º Quadrimestre de 2017
Executivo	46,17%	48,60%	41,16%
Legislativo	3,23%	3,40%	2,24%
Judiciário	5,70%	6,00%	5,18%
Ministério Público	1,90%	2,00%	1,64%
Total	57,00%	60,00%	50,22%

Fonte: Smart/Sefaz

Gráfico 7: Juros e Encargos Sociais (Janeiro/2012- Abril/2017)

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA até Julho//2017)



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

Os juros e encargos sociais são parcelas importantes dos gastos correntes dos entes federativos. Controlar esse tipo de despesa significa manter o orçamento intertemporal equilibrado no longo prazo. Percebe-se que no Ceará, esse tipo

de gasto pouco oscilou nos últimos anos, e tem projeção de se manter equilibrado no período futuro.

Tabela 2: Síntese das Despesas Correntes

Ano	2016* R\$ (Milhão)	2017* R\$ (Milhão)	2017/2016 (%)
Despesas Correntes	6.084,72	5.793,93	-4,78%
Pessoal e Encargos Sociais	3.131,65	3.038,28	-2,98%
Juros e Encargos da Dívida	172,36	153,81	-10,76%

Fonte: Sefaz. * Acumulado dos 4 meses (janeiro a abril) deflacionados com IPCA de Julho de 2017

A análise das despesas correntes mostra que houve decréscimo nos seus principais componentes, em que isso mostra o ajuste fiscal realizado pelo estado para se ajustar a queda de receita e a redução do crescimento econômico.

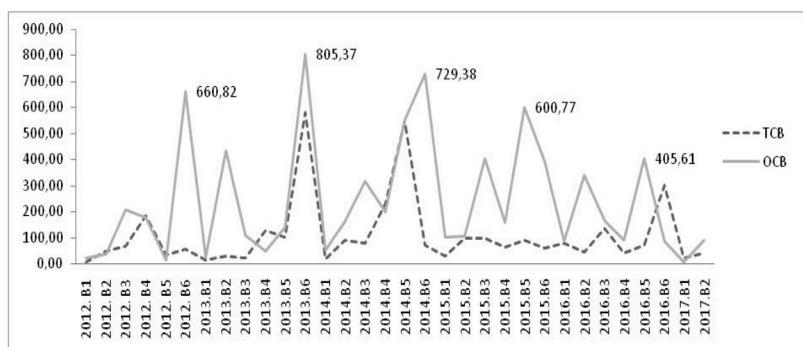
4 RECEITAS DE CAPITAL

Assim como esperado, as operações de crédito e as transferências de capital aparecem como as principais fontes de receita de capital no primeiro quadrimestre de 2017. Entretanto, ao compararmos seus desempenhos com o primeiro quadrimestre de 2016, verificou-se uma diminuição real de aproximadamente 70% nos valores auferidos pelo Estado através das mesmas. Muito embora ambas as rubricas tenham apresentado trajetória semelhante, as operações de crédito apresentaram queda mais acentuada apresentando uma redução de 77% dos valores obtidos.

O gráfico 8 apresenta o comportamento das já referidas fontes de receita de capital no intervalo entre o primeiro bimestre de 2012 e o segundo bimestre de 2017.

Gráfico 8 - Receitas de Capital do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 2º Bimestre /2017

(Valores em R\$ Milhões, atualizados pelo IPCA até Julho de 2017)



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

Inspeccionando o gráfico, podemos verificar que o resultado das operações de crédito neste primeiro quadrimestre de 2017 só não é pior que o alcançado no mesmo período de 2012.

Contudo, é salutar pontuar que, conforme Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para o triênio 2014 a 2016, o Ceará figura como segundo maior receptor de operações de crédito, considerando a relação operações de crédito sobre receita corrente líquida, sendo superado apenas pelo estado do Rio de Janeiro.

No que tange aos resultados obtidos pelas transferências de capital, as mesmas apresentaram decréscimo de aproximadamente 48% quando comparadas diretamente com o período Janeiro/Abril de 2016.

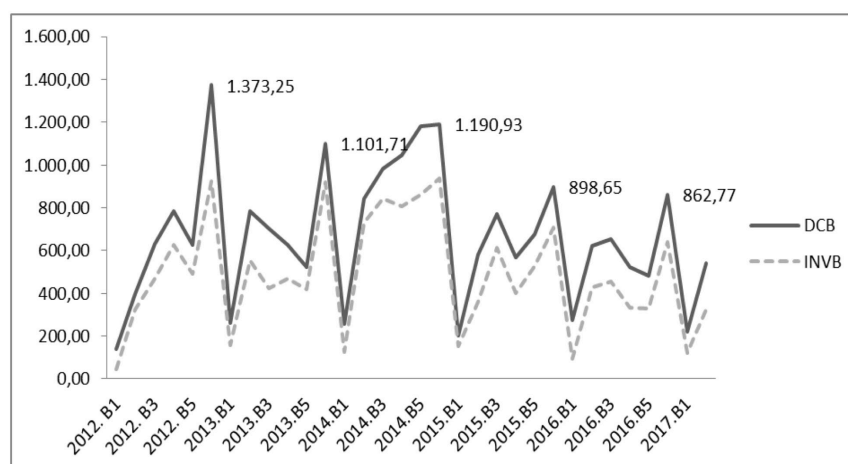
5 DESPESAS DE CAPITAL

Avaliar as despesas de capital do Estado tem caráter particularmente importante, pois nelas estão elencados os valores destinados à realização de investimentos públicos. Para além dos investimentos, há ainda classificados nesta categoria os gastos com inversões financeiras e amortizações da dívida pública. No Ceará, investimentos e amortizações da dívida representaram, no primeiro quadrimestre de 2017, 93% do total das despesas de capital.

O gráfico 9 mostra o comportamento conjunto das despesas de capital e investimento, considerando o período que vai do primeiro bimestre de 2012 ao segundo bimestre de 2017.

Gráfico 9 – Despesas de Capital e Investimentos do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 2º Bimestre /2017

(Valores em R\$ Milhões, atualizados pelo IPCA até Julho de 2017)



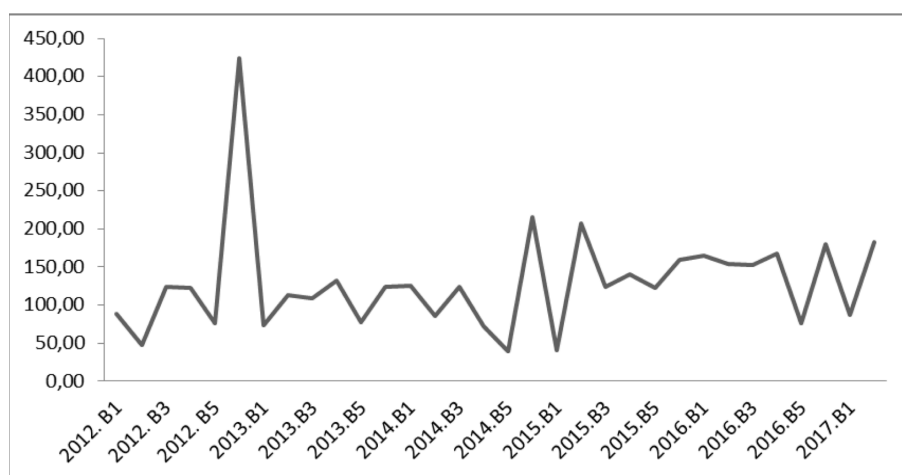
Fonte: elaboração própria, com dados do Balanço orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

Destaca-se que o comportamento dos investimentos do primeiro quadrimestre de 2017 apresenta queda real de 17% quando comparado ao mesmo período do anterior, reforçando a tendência de redução nos investimentos que tem sido observado desde o ano de 2015.

Acerca da trajetória temporal das amortizações da dívida pública, o gráfico 10 aponta que desde 2015 tem existido, em média, um aumento nos valores direcionados para o pagamento da dívida pública.

Gráfico 10 – Amortizações da Dívida Pública do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 2º Bimestre /2017

(Valores em R\$ Milhões, atualizados pelo IPCA até Julho de 2017)



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

Não obstante a trajetória de aumentos nos valores destinados aos pagamentos da dívida pública, o primeiro quadrimestre de 2017 apresentou redução real de 15% no montante designado para este fim, quando comparado ao ano de 2016.

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

Sabe-se que os recursos financeiros à disposição dos agentes econômicos, inclusive entes governamentais, são limitados. Partindo desse pressuposto, compete aos gestores públicos tornar o nível de gastos orçamentários condizente com sua arrecadação.

Desta interação entre despesas e receitas advém o conceito de resultado primário, que é definido como a diferença entre as receitas e despesas do Governo,

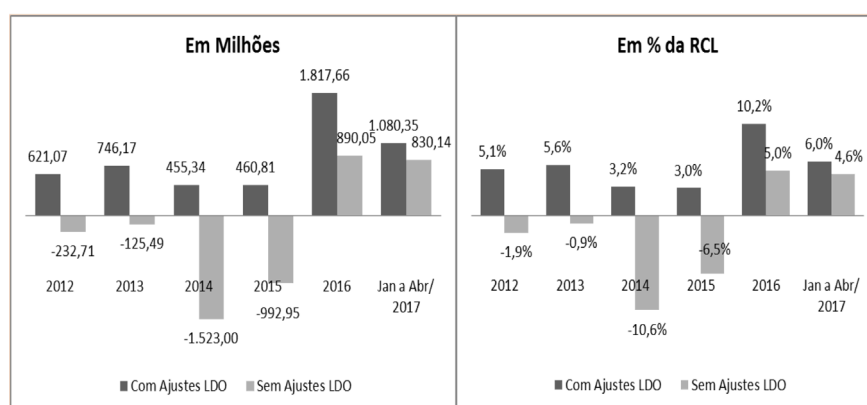
excetuando-se as receitas e despesas oriundas de serviços financeiros. Tal conceito se reveste de grande importância, tendo em vista ser um indicador da saúde financeira dos entes públicos. Apurar a diferença em questão, permite analisar quanto o setor público depende de terceiros para custear suas despesas, sendo, assim, um indicador de autossuficiência do ente público.

Entretanto, é preciso ponderação ao fazer afirmações sobre a saúde financeira de um Estado ou União analisando unicamente o resultado primário, pois 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. É evidente que déficits primários constantes no longo prazo não se sustentam.

No Estado do Ceará, de maneira não usual, mas por permissão das leis de diretrizes orçamentárias, no cálculo do resultado primário são excluídas as despesas com investimentos em infraestrutura e o superávit primário do exercício anterior.

O gráfico 11 nos permite visualizar a evolução do indicador em questão, levando em consideração tanto valores em milhões, bem como em termos de percentual da receita corrente líquida. Além disso, também nos informa os resultados considerando ou não os ajustes permitidos pelas leis de diretrizes orçamentárias.

Gráfico 11 – Resultado Primário do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 2º Bimestre /2017



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

Cumpre-nos destacar que a partir de 2016, mesmo sem os ajustes permitidos pela legislação orçamentária, o Ceará tem obtido resultado primário supe-

ravitário, ao contrário do que vinha ocorrendo entre 2012 e 2015.

As tabelas 3 e 4 apresentam o desempenho da dívida pública cearense, bem como do serviço da dívida na breve série histórica abordada neste trabalho.

Observa-se que após uma reversão na trajetória de crescimento da dívida consolidada no ano de 2016, o primeiro quadrimestre de 2017 indica uma retomada no avanço da mesma, dado o alto valor alcançado já nos primeiros meses do ano.

No que diz respeito ao comportamento do ativo disponível líquido, a recuperação alcançada em 2016 continua nos primeiros meses de 2017, alcançando um percentual de 20% da receita corrente líquida.

Por sua vez, dívida consolidada líquida representou no quadrimestre em questão 36% da receita corrente líquida, demonstrando assim uma continuidade na queda dessa relação iniciada em 2016.

Tabela 3 – Dívida Pública e Ativo Disponível do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 2º Bimestre /2017

PERÍODO	DÍVIDA CONSOLIDADA	ATIVO DISPONÍVEL LÍQUIDO		DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	
	(Em R\$ Milhões)	(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%
2013	6.980,85	3.039,95	22,72%	3.940,90	29,45%
2014	8.501,13	2.416,14	16,76%	6.084,98	42,20%
2015	11.113,04	1.743,23	11,49%	9.369,81	61,74%
2016	10.518,54	2.743,48	15,39%	7.775,06	43,60%
Jan a Abr/2017	10.299,35	3.652,59	20,21%	6.646,76	36,78%

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

Tabela 4 – Serviço da Dívida Pública e Rendimento Financeiro do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 2º Bimestre /2017

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	687,04	934,14	7,70%	441,96	3,64%
2013	246,48	527,67	774,15	5,79%	562,65	4,21%
2014	297,66	595,82	893,48	6,20%	417,81	2,90%
2015	414,56	689,35	1.103,91	7,27%	377,50	2,49%
2016	446,08	846,78	1.292,85	7,25%	406,38	2,28%
Jan a Abr/2017	152,20	267,20	419,40	2,32%	436,12	2,41%

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

Tendo em vista que a resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece como ideal que o serviço da dívida não exceda ao percentual de 11,5% da receita corrente líquida, a situação cearense é de controle da sua dívida, pois o referido percentual foi de aproximadamente 2% entre Janeiro e Abril de 2017. Dessa, forma pode-se inferir que não estão impostas restrições quanto ao estoque e serviço da dívida, de modo que não há urgência no estabelecimento de cortes da dívida pública.

Em relação à capacidade de investimentos com recursos próprios, a tabela 5 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 5 – Capacidade de Investimentos com Recursos Próprios do Estado do Ceará - 1º Bimestre/2012 ao 2º Bimestre /2017

PERÍODO	CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS 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	401,12	2,6%
2016	1.667,20	9,3%
Jan a Abr/2017	980,02	5,4%

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

Ressalta-se que, em uma situação na qual o serviço da dívida pública é baixo, um possível indicador alternativo ao resultado primário é a capacidade de investimento com recursos próprios. Dessa forma, Os números evidenciam que o Ceará se classifica como a unidade federativa solvente quanto ao pagamento das suas dívidas, de modo que a diferença entre receitas correntes primárias e despesas correntes primárias não só cobrem a dívida, como também apresenta saldos para poupança pública, que é destinada ao financiamento de parte do investimento público.

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 no ano 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, houve uma recuperação puxado pelo FPE, enquanto que as receitas próprias ainda não se recuperaram por completo.

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 distantes da insolvência.

Em relação aos dois primeiros bimestres de 2016, mesmo diante de um acréscimo real do FPE, a receita corrente líquida apresentou considerável decréscimo real em relação ao mesmo período de 2016. É possível observar ainda, que o ICMS pode apresentar recuperação até o final do ano, mas tal fato ainda não se confirmou em 2017.

Em relação aos gastos com pessoal e encargos sociais, registrou-se um decréscimo real 2,98%, enquanto as despesas com juros e encargos da dívida também sofreram queda real de 10,76%. Isso significa que o Estado do Ceará adequou suas finanças a realidade fiscal dos últimos dos anos.

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. Sinais de que essas políticas contracionistas alimentam a crise econômica e conseqüentemente reduzem a receita, retroalimentando a crise fiscal, são evidentes 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, além de rever a legislação tributária, adequando a real capacidade dos contribuintes de pagarem os tributos estaduais com base nas margens de lucro do mercado.

REFERÊNCIAS

ESTADO DO CEARÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. **Relatórios de Gestão Fiscal, 2001 a 2017**. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/lrf.asp>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

ESTADO DO CEARÁ. Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2001 a 2017**. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/lrf.asp>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

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 de julho de 2017.

APÊNDICE I GLOSSÁRIO

A

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

B

- **Balço 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. O Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará usado para construir a base de dados para os gráficos 1, 5 e 6 foi estimado da seguinte forma: i) para o período de 2001 a 2013, utilizaram-se os valores apurados pelo IBGE nas Contas Regionais do Brasil; ii) para a estimação do PIB de 2014, utilizou-se a variação real do PIB em 2014, divulgada pelas Contas Regionais do Ipece, na pesquisa do PIB Trimestral do Ceará, 4º Trimestre de 2014. Para a obtenção do PIB nominal, utilizou-se a variação do IPCA em 2014; iii) para a estimação do PIB de 2015, utilizou-se a variação do Índice

de Atividade Econômica do Ceará (IBC-CE) em 2015, divulgado pelo Banco Central do Brasil. Para a obtenção do PIB nominal, utilizou-se a variação do IPCA em 2015.

3. A capacidade de investimentos com recursos próprios, especificada na Tabela 12, 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

4. O cálculo do percentual do investimento realizado com recursos próprios, especificado na Tabela 13, 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

5. O prazo médio em anos para pagamento da Dívida de Empréstimos de Longo Prazo, constante da Tabela 14, foi estimado pela seguinte expressão:

$$\mathbf{PrazMedEmp = \frac{Emplnicial + EmpFinal}{2 \cdot Amort}}$$

Onde: *PrazMedEmp* = Prazo Médio em anos para pagamento da Dívida de Empréstimos de Longo Prazo

Emplnicial = Dívida de Empréstimos no início do exercício

EmpFinal = Dívida de Empréstimos no final do exercício

Amort = Amortizações de empréstimos

6. O prazo médio em anos para recebimento da Dívida Ativa de Longo Prazo,

constante da Tabela 15, foi estimado pela seguinte expressão:

$$\mathbf{PraMedDivAt} = \frac{\mathbf{DivAtInicial + DivAtFinal}}{\mathbf{2}} \div \mathbf{PgtoDivAt}$$

Onde: *PraMedDivAt* = Prazo Médio em anos para recebimento da Dívida Ativa de Longo Prazo

DivAtInicial = Dívida Ativa no início do exercício

DivAtFinal = Dívida Ativa no final do exercício

PgtoDivAt = Pagamentos da Dívida Ativa

Análise do Impacto sobre a arrecadação de ICMS do regime de substituição tributária com carga líquida

Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante¹
Francisco Arley da Silva Santos²
Francisco Lúcio Mendes Maia³
Gerson da Silva Ribeiro⁴

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

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

³ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

⁴ Graduando em Finanças pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

RESUMO

A busca pela eficiência na prática da arrecadação tributária é um dos paradigmas que norteiam o modo de atuação das Fazendas Estaduais. O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), classificado como imposto de competência das unidades federativas e Distrito Federal, legalmente previsto no artigo 155 da Constituição Federal de 1988, tem sido a maior fonte de arrecadação tributária dos Estados. No Ceará, esse imposto representa mais 80% do total arrecadado aos cofres públicos. Assim, de modo a otimizar a arrecadação, o método tradicional de recolhimento foi substituído pelo regime de substituição tributária com carga líquida, instituída pela Lei Estadual 14.237/2008, na qual está prevista incidência direta de alíquotas fixas sobre o valor da operação ou prestação. Os resultados trazidos demonstram que, mantidos os demais parâmetros inclusive o volume de vendas das empresas, a Carga Líquida reduziu a tributação do ICMS dos setores econômicos analisados em R\$ 1,04 bilhão, no exercício financeiro de 2016. Demonstra-se, assim, que nos mercados varejista e atacadista há baixa arrecadação no Estado do Ceará com as atuais alíquotas praticadas, representando ganhos substanciais para as empresas que atuam nos segmentos que abrangem os maiores contribuintes de ICMS no Estado.

PALAVRAS-CHAVE

Arrecadação; Cofres Públicos; Estado do Ceará; ICMS.

ABSTRACT

The search for efficiency in the practice of tax collection is one of the paradigms that guide the way State Treasury operates. The ICMS, classified as a liability tax of the federal units and Federal District, legally established in article 155 of the Federal Constitution of 1988, has been the largest source of tax collection in the states. In Ceará, this tax represents 80% in the total collected by the public coffers. Thus, in order to optimize collection, the traditional method of collection was replaced by the Net Charge methodology, established by state law 14.237 / 2008, in which a direct incidence of fixed rates is predicted on the value of the operation or performance, neglecting the Margin Of Value Added that was previously embedded in the calculation. The figures show that there is a negative impact on ICMS tax collection in Ceará, with a significant loss of R \$ 1.04 billion in fiscal year 2016, in the aggregate result, thus demonstrating that in the retail and wholesale markets there is Low collection in the State of Ceará with the current rates practiced, representing gains for the companies that operate in the segments that comprise the largest taxpayers of ICMS in the state.

KEYWORDS

Tax Collection; Public safes; State of Ceará; ICMS.

1 INTRODUÇÃO

A busca pela eficiência na prática da arrecadação tributária é um dos paradigmas que norteiam o modo de atuação das Fazendas Estaduais. Tendo em vista que o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), é a maior fonte de receita tributária dos Estados, representando para o caso cearense 80% do que é arrecadado aos cofres estaduais. Assim, é válido que recaiam sobre ele os maiores esforços no sentido de buscar um modelo arrecadatório que garanta o máximo de receita ao Estado.

Em virtude da necessidade supracitada, o regime normal de recolhimento do ICMS tem sido preterido em detrimento do regime de substituição tributária, que garante um maior controle aos entes fazendários. Entretanto, em termos monetários, deve ser avaliada a mudança de método, porque a exceção passou a ser regra, e os efeitos líquidos na arrecadação tributária não são triviais.

Deve-se ressaltar que em tempos marcados por uma grave crise econômica a qual tem afetado, sobremaneira, as unidades federativas do país, problemáticas que estejam relacionadas com receitas e despesas públicas adquirem relevância maior. Contudo, observa-se que o ajuste fiscal feito pela União, Emenda Constitucional 95 de 2016, está pautado fundamentalmente na redução de despesas ao invés de otimizá-las.

Tal modelo de ajuste fiscal tem sido replicado pelos Estados, o que se evidencia para o Ceará com a Emenda Constitucional nº 88 de 2016, que impõe limites ao crescimento dos gastos públicos dentre outras medidas de austeridade. Observa-se que a parcimônia financeira é uma característica salutar para todos os entes públicos. Contudo, um ajuste fiscal que observa somente um dos lados das Finanças Públicas, o dos gastos, é nitidamente viesado, sendo extremamente necessário buscar alternativas também no campo das receitas.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo verificar o impacto que a Lei 14.237/2008 gera sobre o montante arrecadado aos cofres públicos, pois a mesma promoveu alterações no modo como é operacionalizada a cobrança do ICMS por Substituição Tributária no Ceará, tendo como principal característica a implementação do regime de carga líquida para um considerável grupo de atividades econômicas. O intuito de auferir tal impacto é testar a hipótese de que as mudanças realizadas pela lei em questão acarretam significativas perdas ao Estado.

A análise realizada no presente trabalho se destaca, pois oferece resultados agregados e setoriais, enquanto a literatura acerca do tema está limitada, na maioria dos casos, a um determinado setor da economia. Posto isso, dividiu-se o texto em 5 seções, das quais a presente introdução é a primeira. Em seguida temos a apresentação do referencial teórico utilizado na produção textual. As

seções 3 e 4 versam sobre a metodologia empregada e os resultados obtidos, respectivamente. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITOS GERAIS DE TRIBUTAÇÃO E ICMS

De acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN), tributação é toda prestação pecuniária cujo valor nessa se possa exprimir.

“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Para que o Estado como cobrar o tributo, deve está prevista na legislação tributária a hipótese de incidência, quando esta se concretiza ocorre o fato gerador, ou seja, a ocorrência que legitima o ônus sob o contribuinte. De acordo com a lei, existem dois conceitos ligados a fato gerador, os quais estão descritos nos artigos 114 e 115 do CTN, como sendo a Obrigação Tributária Principal e a Obrigação Tributária Acessória.

O primeiro descreve a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. Enquanto que o segundo tipo de obrigação é toda e qualquer situação que haja legislação aplicável e não só exclusivamente na lei, de modo que impõe prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal. Assim, o fato gerador se submete a três elementos básicos, sendo eles a legalidade, a economicidade e a causalidade.

A legalidade confere a exigibilidade do cumprimento do seu princípio constitucional. Enquanto que a economicidade confere o aspecto econômico do fato tributável e a capacidade contributiva do sujeito passivo, de modo que a causalidade do fato gerador é a consequência ao efeito, originando a obrigação tributária.

2.1.1 RECEITA

Dessa forma, podem-se conceituar Receitas Derivadas como a arrecadação dos tributos junto às pessoas jurídicas de direito público constitucionalmente autorizadas. Essas receitas advêm do poder que o Estado possui quanto a sua imposição do instituto tributário.

Através desta conceituação legal, pode-se falar de receita pública, meio pelo qual o Estado arrecada os tributos para aplicar em gastos com pessoal, educação, saúde, segurança e investimentos em infraestrutura.

2.1.2 CONCEITO LEGAL DE IMPOSTO

Conforme está escrito no artigo 16 do Código Tributário Nacional, imposto é um tipo de tributo cujo fato gerador não está vinculado a nenhuma atividade estatal específica. A sua arrecadação pode ser aplicada em qual função do Estado.

2.1.3 DISPOSIÇÕES LEGAIS DO ICMS

O artigo em questão trata do ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação. Legalmente, o ICMS está previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 155. No Ceará a consolidação e as suas regulamentações estão descritas no Decreto 24.569/1997, que regulamenta a Lei 12.670/1996. Sua arrecadação tem por finalidade a manutenção da máquina estatal além de aplicações em investimentos.

2.1.4 CARACTERÍSTICAS DO ICMS

A complexidade da cobrança do ICMS se deve ao fato de o mesmo tributo ser exigido em cada etapa da operação ou em cada unidade federativa, no caso de transações interestaduais. Todavia, este imposto se caracteriza pela não cumulatividade (conforme o artigo 155, §2º, inc.III) o qual permite compensação do valor devido com os montantes já pagos em etapas anteriores das operações e prestações, remetendo ao sistema de débito x crédito. Entende-se por crédito o valor advindo do direito que o contribuinte possui quando é abatido das saídas o imposto que já foi pago na aquisição do produto, mercadoria ou serviço.

Dessa forma, de acordo com o artigo 20 da lei complementar 87/1996, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado à entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive quanto à destinação do uso e consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, além de comunicação.

Neste processo de recolhimento deste imposto, há uma transferência do ônus tributário, saindo do contribuinte de direito, responsável legalmente pelo pagamento, para o contribuinte de fato, o qual sofre esse ônus. Por isso, é caracterizado também como imposto indireto.

Na metodologia de cálculo e obtenção do ICMS, destaca-se a sua proporcionalidade e seletividade, uma vez que é aplicada alíquota sobre uma base tributável variável, fazendo com que o valor a ser pago seja proporcional ao valor do fato tributado. Havendo, também, diferenciação de alíquotas de acordo com os produtos cuja comercialização sofra incidência de tributação.

2.1.5 INCIDÊNCIA

O ICMS recai sobre produtos e serviços de diferentes setores da economia. Fornecimento de alimentos e bebidas, serviços de transporte interestadual e intermunicipal, prestações onerosas de serviço de comunicação, aquisição de mercadoria importada do exterior por pessoa física ou jurídica, sobre serviços prestados no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior, além da entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, com abrangência de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, bem como energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

No caso do ICMS, tem-se por contribuinte qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, que comercialize frequentemente, através da prestação de serviços, ou através de operações que envolvam a transferência de mercadorias, ainda que as operações se iniciem no exterior. Há dois regimes de tributação: o regime normal de tributação, e o regime de tributação por substituição tributária. O contribuinte Substituto é responsável pela retenção e pagamento do imposto de etapas que irão ocorrer.

Dessa forma, tem-se que a responsabilidade poderá ser atribuída quanto ao imposto incidente sobre uma ou mais operações, ou prestações, tanto nos casos em que é antecedentes concomitantes ou subsequentes, inclusive quanto ao valor decorrente da diferença entre alíquotas internas e interestadual, em operações e prestações que destinem bens e serviços ao consumidor final localizado em outro Estado, que seja contribuinte do imposto.

2.1.6 SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA E CARGA LÍQUIDA

A sistemática da substituição tributária do ICMS tem como regulamentação constitucional a Lei Complementar 87/1996, comumente chamada de “Lei Kandir”.

No processo de cobrança do imposto, de acordo com o artigo 150, §7º, da Constituição Federal de 1988, é estabelecido o regime de substituição tributária, cuja finalidade é designar a atribuição de um sujeito passivo para condição de responsável pelo pagamento do imposto, em que o fato gerador ocorra posteriormente, de modo que haja controle assegurado e imediato da quantia paga, nos casos de não realização do fato gerador presumido. Assim, o imposto deve ser retido e recolhido na cobrança devida em operações subsequentes, antes da ocorrência do fato gerador.

No ano de 2008, o estado do Ceará estabelece, através da Lei 14.237/2008, um novo regime de substituição tributária, no qual a cobrança do imposto incide de forma direta sobre o valor da operação. É o que se denomina de cobrança do ICMS sobre carga líquida.

Na prática, a metodologia de cálculo e arrecadação agora não é definida em função do ICMS Substituição Tributária e Margem de Valor Agregado (MVA). A legislação estipulou percentuais fixos a serem aplicados sobre as operações.

2.2 ESTUDOS SOBRE O ICMS COBRADO POR SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA (ST) NO CEARÁ

A avaliação do impacto gerado pelas alterações na legislação tributária que rege a ST tem sido objeto de extensa literatura teórica e empírica, nesta seção citaremos alguns destes trabalhos. Ressalta-se que foram priorizados estudos que abordam o caso cearense, sendo possível encontrar uma série de outros trabalhos para outras unidades da federação.

Aguiar (2013) analisa o impacto do Decreto nº 29.560/2008 que altera o regime de arrecadação do ICMS para o comércio atacadista de alimentos. Tomou-se o intervalo temporal de janeiro de 2005 a dezembro de 2011 para realização da pesquisa. Tal análise é pautada pela comparação entre o ICMS arrecadado mensalmente, e o valor apurado somente pelos contribuintes do comércio atacadista de alimentos. A análise descritiva dos dados do período mostrou que após a implantação do novo modelo de arrecadação, existiu no setor afetado pelo Decreto, tomando por base o ano de 2005, um crescimento percentual de 152,97% no valor apurado; enquanto que o ICMS total arrecadado elevou-se em 116,08%. Para apoiar os resultados previamente obtidos, o autor especifica um modelo econométrico de regressão múltipla com inclusão de variável dummy em que o montante apurado de ICMS é explicado pelos valores arrecadados pelo comércio atacadista, e também por uma variável que indica se o período é anterior ou posterior à entrada em vigência do Decreto. Os resultados obtidos apontaram que o advento do regime de carga líquida proporcionou um crescimento na arrecadação de 17,81%, indicando que a política tributária adotada pelo Estado aumentou a eficiência do processo arrecadatório.

Oliveira (2015) propõe analisar a arrecadação do ICMS para o setor de medicamentos e produtos farmacêuticos no Estado do Ceará, após a introdução do regime de carga líquida por meio do Decreto nº 29.816/2009. Para consecução do referido objetivo foi realizada uma modelagem econométrica para o período de janeiro de 2006 a junho de 2014, que apontou como resultado uma redução da receita tributária para o setor atacadista após introdução do regime de carga líquida. Entretanto, para o comércio varejista não foi detectado nenhuma queda na arrecadação do ICMS.

Freitas e Moreira (2015) no intuito de mensurar o impacto financeiro-tributário que o regime de carga líquida exerce sobre o setor de material da construção, realizam um estudo de caso com uma empresa do segmento varejista comparando os valores apurados através do regime de ST e do regime normal. Obteve-se como resultado que o regime de carga líquida proporcionou uma re-

dução de 6% no valor pago pela empresa analisada, o que obviamente se constituiu em uma diminuição da arrecadação do ente fazendário. Contudo, os autores destacam o ganho de controle no recolhimento e fiscalização mais eficaz que o referido regime traz consigo.

Louzada (2015) analisa o setor de rochas ornamentais cearense no período de 2003 a 2013, sob o prisma do Decreto nº 30.256/2010 que introduziu uma nova política tributária para o segmento. Utilizou-se a metodologia de diferenças em diferenças, em que as informações de município e faturamento das empresas foram usadas como controles para os dados. Verificou-se que para empresas caracterizadas como Empresa de Pequeno Porte (EPP) e MICRO-EMPRESA houve um aumento no valor recolhido pelo Estado após as mudanças no regime de recolhimento. Tal aumento é explicado pelo maior controle sobre um pequeno grupo de produtores e industriais, que permitiu uma maior efetividade na arrecadação.

3 METODOLOGIA

Tendo em vista o já citado objetivo, realizou-se um procedimento de cunho contábil, que consistiu em, mediante análise das demonstrações financeiras das empresas, encontrar a carga tributária do ICMS, por meio da margem de lucro contábil, que deveria ser efetivamente aplicada aos contribuintes, para então realizar a comparação com o previsto pela legislação em questão.

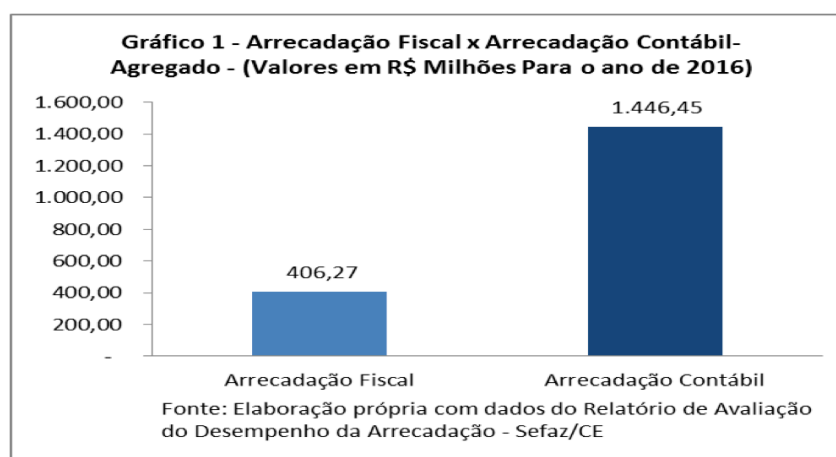
Utilizou-se como fonte de seleção das empresas que compuseram a amostra observada neste trabalho o relatório de Avaliação do Desempenho da Arrecadação emitido pela Sefaz/CE para o ano de 2016. Dentre os 300 maiores contribuintes do Estado, fez-se um recorte de 6 contribuintes do ICMS, sendo 3 da atividade econômica de varejo e 3 da atividade econômica do atacado que se enquadram na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) descritos pela Lei 14.237/2008. A partir deste recorte, buscou-se obter as demonstrações contábeis das referidas empresas. De posse das referidas informações, foram feitos os procedimentos algébricos para obtenção da carga líquida contábil, bem como dos adicionais de receitas que podem ser alcançados com a utilização da mesma. O apêndice 1 traz a metodologia de cálculo do procedimento adotado.

4 RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

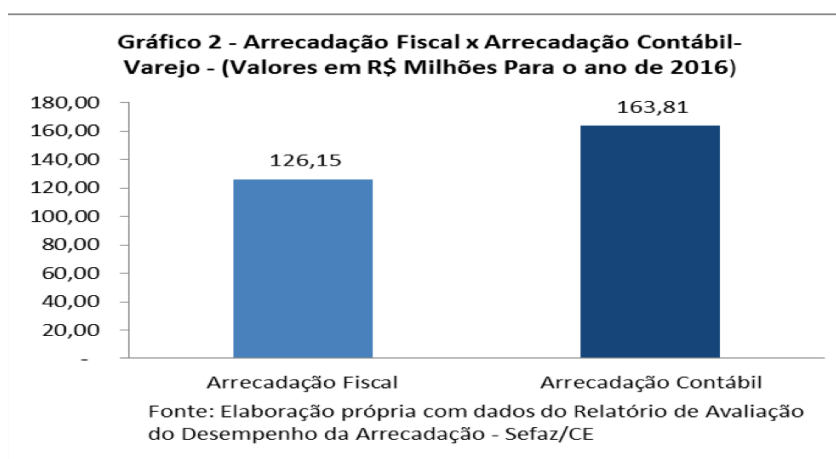
Analisando inicialmente os resultados obtidos para o comércio varejista, observou-se que a adoção da Carga Líquida Contábil (CLC) garantiria em média, na amostra analisada, um adicional de 30% no nível de arrecadação do ICMS. Em termos monetários, para o nosso estudo, tal percentual equivale ao montante de

R\$ 38 milhões. Para os contribuintes atacadistas, observa-se como resultado uma arrecadação adicional de 258%, o que representa um valor de, R\$ 1,002 bilhão que deixou de ser auferido pelo ente fazendário. Conseqüentemente, o resultado agregado obtido por meio de soma algébrica aponta para uma arrecadação adicional da ordem de R\$1.04 bilhão.

O Gráfico 1 nos oferece uma clara visualização dos ganhos de receita que podem ser realizados pelo Ceará, caso seja revisada a alíquota de carga líquida adotada pela legislação vigente. No agregado, os cálculos realizados, para a amostra utilizada, indicam que a valor adicional arrecadado utilizando a CLC seria de R\$ 1,04 bilhão. Por sua vez, a arrecadação fiscal apresentou resultado de, apenas, 406, 27 milhões. A arrecadação total da CLC seria de R\$ 1,4 bilhão. No estudo estão inclusas as operações interestaduais.

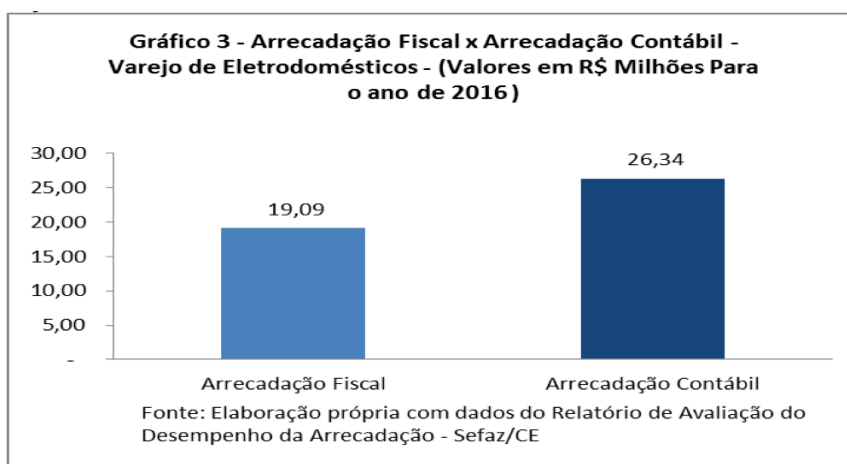


O gráfico 2 nos permite analisar o impacto do regime de carga líquida sobre o varejo. O valor da arrecadação fiscal, no setor varejista, foi de 126,15 milhões. A arrecadação projetada com a utilização da CLC é 163,81 milhões, que representa um acréscimo de 30%. No estudo estão inclusas as operações interestaduais.

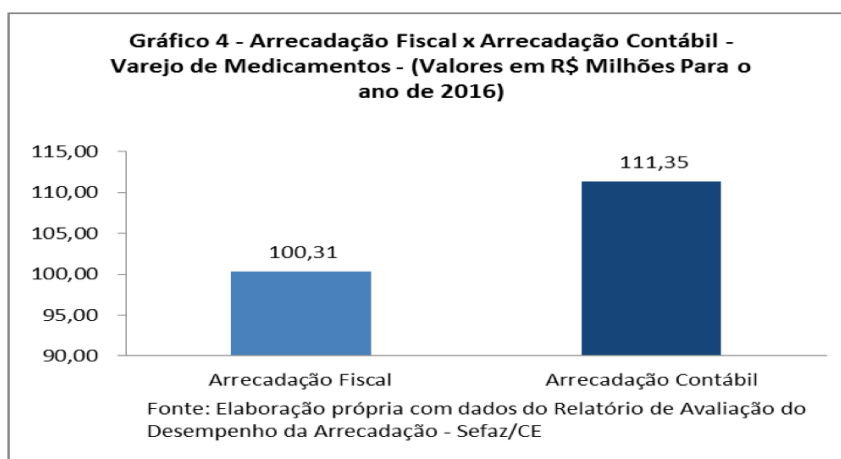


Os gráficos 3 ao 5 trazem uma visão desagregada do setor varejista, apresentando o desempenho dos segmentos analisados em nossa amostra.

Para o varejo de eletrodomésticos (gráfico 3) os resultados obtidos indicam uma possibilidade de incremento na arrecadação de 38%, o que em termos monetários equivale, para nossos dados, a um montante de R\$ 7,2 milhões. A arrecadação total da CLC seria de R\$ 26,34 milhões. Com base na alíquota modal de 17%, nas operações internas, a carga líquida contábil é de 8,67%, enquanto que a carga líquida fiscal é de 6,5%. No estudo estão inclusas as operações interestaduais.



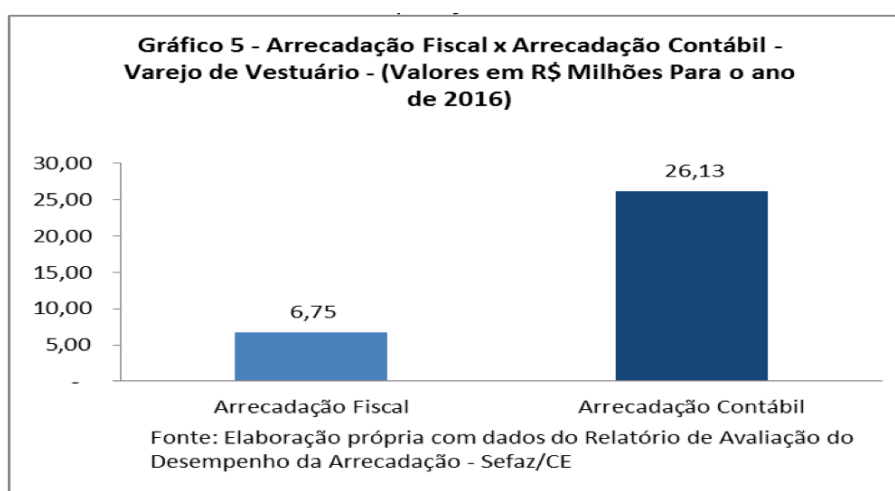
Ainda no varejo, os gráficos seguintes trazem o desempenho do comércio de medicamentos e vestuário.



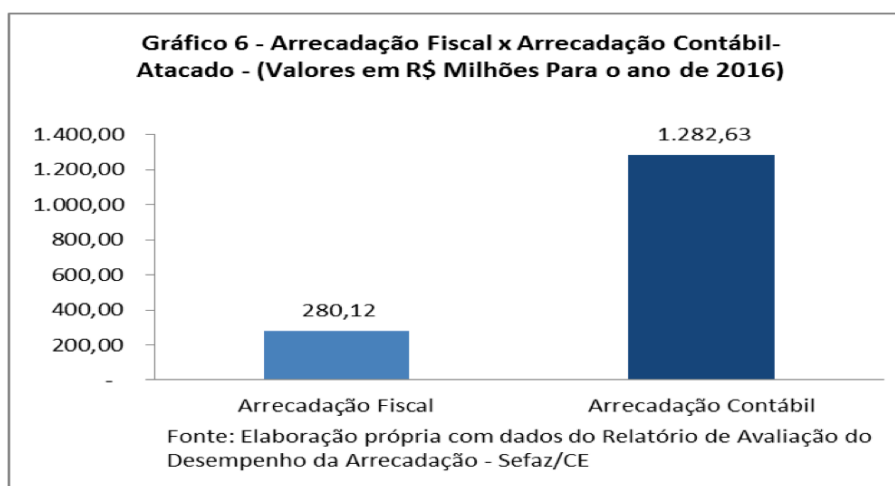
Como destacado no gráfico 4, a arrecadação do segmento varejista de medicamentos pode ser acrescida em R\$ 11 milhões, o que representa um adicional de 11%. A arrecadação total da CLC seria de R\$ 111,35 milhões contra R\$ 100,31 milhões da receita fiscal. Com base na alíquota modal de 17%, nas operações internas, a carga líquida contábil é de 7,31%, enquanto que a carga líquida fiscal é de 6,5%.

da fiscal é de 6,5%. No estudo estão inclusas as operações interestaduais.

Seguindo o resultado dos demais segmentos, o comércio varejista de vestuário (gráfico 5) apresentou grande possibilidade de incremento na arrecadação, pois o adicional obtido, por meio da metodologia aqui empregada, corresponde a 187% da arrecadação fiscal. Arrecadação adicional foi de R\$ 19,38 milhões. A arrecadação total da CLC seria de R\$ 26,13 milhões, enquanto que a receita fiscal foi de R\$ 6,75 milhões. A diferença entre a carga líquida contábil e a fiscal é bastante significativa, já que a primeira é de 25,6%, contra 6,5% da segunda. Com base na alíquota modal de 17%, nas operações internas. No estudo estão inclusas as operações interestaduais.

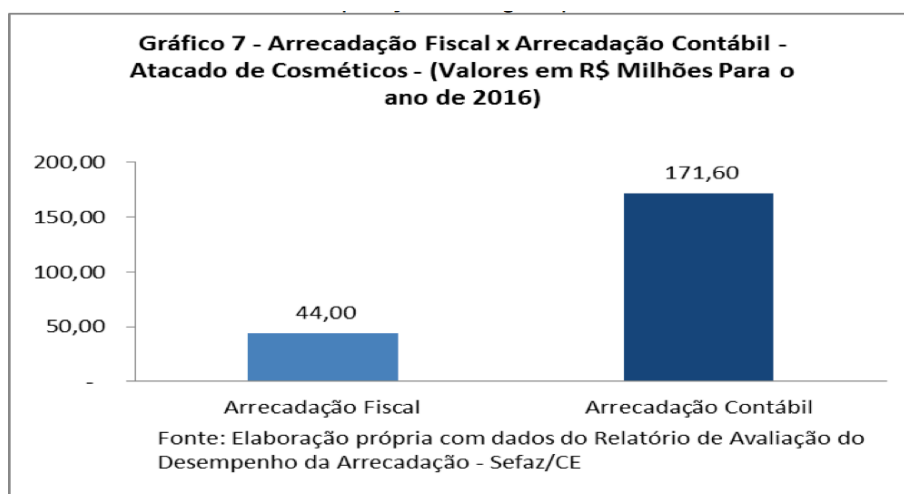


O comportamento do setor atacadista (gráfico 6), para nossa amostra, reproduz a mesma situação vista nos gráficos anteriores. As receitas não auferidas pelo Estado, em decorrência do regime de carga líquida, alcançam o montante de R\$ 1,02 bilhão, representado 258% da arrecadação fiscal. No estudo estão inclusas as operações interestaduais.

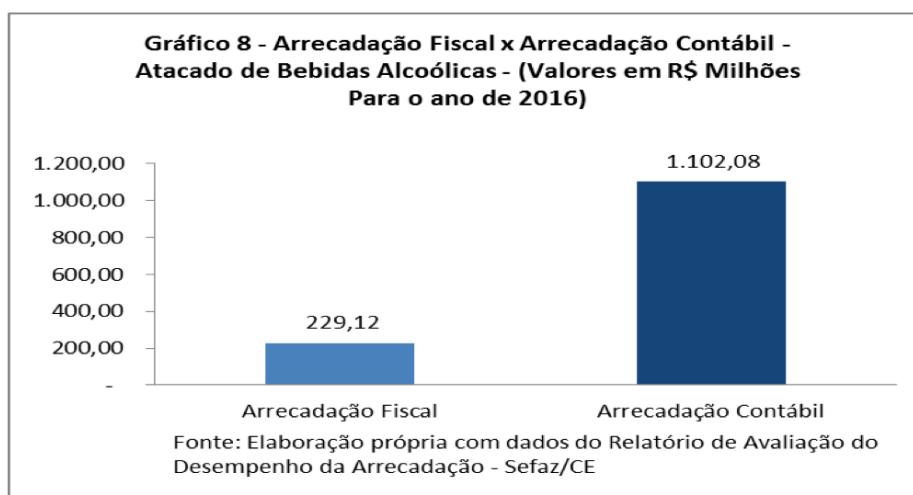


Tal qual realizado no setor varejista, analisa-se o setor atacadista considerando o desempenho desagregado de cada segmento econômico de nossa amostra.

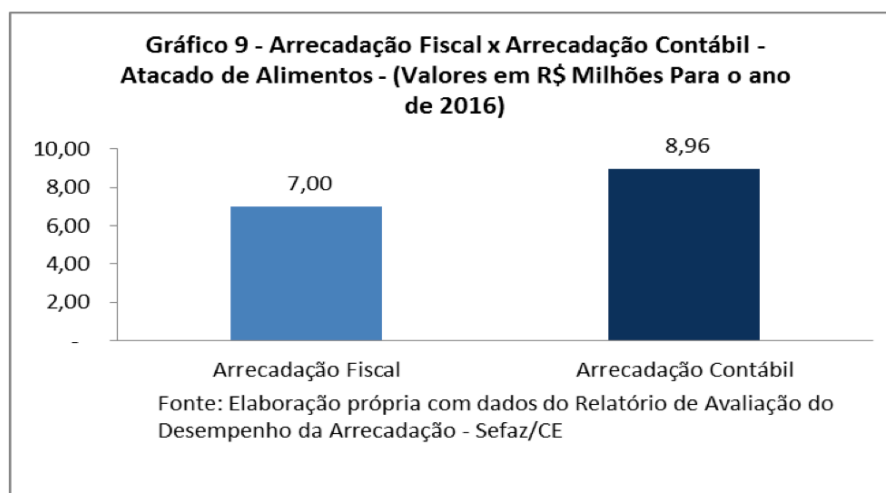
O gráfico 7 reporta os resultados obtidos para o comércio atacadista de cosméticos, evidenciando a possibilidade da obtenção de um adicional de 190% na arrecadação fiscal, tal percentual equivale, para nossa amostra, a um montante de R\$ 127,6 milhões. Nas operações internas a carga líquida contábil calculada foi de 25,84% em contraposição à carga líquida fiscal de 6,50%.



O resultado obtido para o comércio atacadista de bebidas alcoólicas (gráfico 8) está alinhado com aqueles obtidos para os demais segmentos analisados, apresentando um adicional de 281% em relação ao arrecadado pelo ente fazendário, que em termos monetários equivale a R\$ 873 milhões. Considerando a alíquota de 25%, nas operações internas a carga líquida contábil obtida foi de 43,25%, enquanto a carga líquida fiscal é de 7,26%.



O gráfico 9 apresenta os resultados obtidos para o setor alimentício. Observa-se que no referido setor a arrecadação contábil é 28% superior aos valores obtidos pela arrecadação fiscal. Tal percentual equivale a R\$ a R\$ 2 milhões. Nas operações internas a carga líquida contábil encontrada foi de 8,5%, ao passo que a carga líquida fiscal é de 6,5%, tendo em vista a alíquota modal de 17%.



Da análise, verifica-se: tomados valores agregados, o regime instituído pela Lei 14.237/2008 tem tido um impacto negativo sobre a arrecadação de ICMS no Ceará. Portanto, é necessário rever anualmente as cargas líquidas da legislação tributária instituída pela Lei 14.237/2008, conforme determina o Art. 2º, § 4º, I da citada Lei. Isso acontecendo deverá gerar novas receitas para o Estado, possibilidade essa que adquire significativa importância no atual contexto das Finanças Públicas do Ceará, onde se notabiliza a execução de um ajuste fiscal focado, prioritariamente, no corte dos gastos públicos, mas que não procura alternativas sob o prisma da receita.

5 CONCLUSÃO

Este artigo analisou o nível de arrecadação do ICMS cearense sob o prisma das mudanças introduzidas pela Lei 14.237/2008. Os resultados obtidos por meio da metodologia adotada expressam de forma contundente que a hipótese que norteou este trabalho está correta, ou seja, a referida Legislação promove decréscimo nos valores auferidos pelo Estado.

Mostrou-se que a carga líquida contábil, quando comparada com aquela disposta pela legislação vigente, na amostra analisada, promove um ganho de 156% nos valores apurados pelo ente fazendário.

Contudo, é necessário observar que se o Governo optar por utilizar a

margem de valor agregado contábil, isso incrementa a carga tributária efetiva sobre as operações, gerando aumento no valor a recolher do ICMS. Se o contribuinte repassar, inevitavelmente, esse reajuste percentual ao preço final da mercadoria, poderá haver redução da demanda. Logo, os potenciais ganhos aqui verificados serão mitigados em alguma magnitude.

Dessa forma, conclui-se que uma revisão das alíquotas praticadas, bem como dos percentuais de agregação utilizados para operacionalizar o regime de substituição tributária é necessária, sobretudo, tendo em vista o já citado quadro de crise econômica e ajuste fiscal, sob pena de que no afã da busca pelo equilíbrio se esteja observando apenas os cortes nas despesas em detrimento dos ganhos de receita que podem ser realizados com a revisão dos procedimentos legalmente instituídos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ricardo Lima de. **A substituição tributária nas empresas atacadistas de Estado do Ceará após o decreto 29.560/2008**: um estudo empírico dos efeitos sobre a arrecadação. 2013. Tese de Doutorado.

DA COSTA FREITAS, Evelyn Kirlian; MOREIRA, Jeanne Marguerite Molina. A substituição tributária do ICMS no Estado do Ceará: um estudo de caso em um comércio varejista de materiais de construção. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2015

LOUZADA, João Marcos de Campos. **O regime de substituição tributária nas operações com rochas ornamentais no Estado do Ceará—uma análise empírica do impacto do decreto nº 30.256/2010**. 2015. Tese de Doutorado.

OLIVEIRA, Márcia Ferreira de. **Análise da arrecadação do ICMS do setor de medicamentos e produtos farmacêuticos no Estado do Ceará após a implantação do regime simplificado**. 2015. Tese de Doutorado.

Realização:



Apoio:

